

**“ Les Impôts sur les Revenus
et les Fraudes Fiscales.
Quelles sont-elles, jusqu'à quel point
peut-on les réprimer ? ”**

THÈSE POUR LE DOCTORAT POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

PAR

ANDRÉ CHOTARD

SOUTENUE LE MERCREDI 20 MAI 1925, A 4 H. 30

President : M. GERMAIN MARTIN.

Professeurs } MM. TRUCHY.
 } HITIER.

PARIS

SOCIÉTÉ MODERNE D'IMPRESSION ET D'ÉDITION
44, Rue de Lisbonne, 44

1925



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552003_0051

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

**“ Les Impôts sur les Revenus
et les Fraudes Fiscales.
Quelles sont-elles, jusqu'à quel point
peut-on les réprimer ? ”**

THÈSE POUR LE DOCTORAT POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

PAR

ANDRÉ CHOTARD

SOUTENUE LE MERCREDI 20 MAI 1925, A 4 H. 30

Président : M. GERMAIN MARTIN.

Professeurs { MM. TRUCHY.
 HITIER.

PARIS

SOCIÉTÉ MODERNE D'IMPRESSION ET D'ÉDITION

44, Rue de Lisbonne, 44

1925



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES CITÉS

Germain MARTIN. — *Cours de science financière*, année 1922-23.

ALLIX. — *Traité élémentaire de science des finances*.

NALOT. — *La comptabilité et les lois fiscales nouvelles*.
(Lecène, éditeur.)

Notions élémentaires sur les impôts directs. (Imprimerie Nationale, 1922.)

BATARDON. — *L'inventaire et le bilan*. (Dunod, éditeur.)

QUESNOT. — *Administration financière*. (Dunod, éditeur.)

WULFSOHN et WERNLÉ. — *L'évasion des capitaux allemands*. (Société anonyme d'éditions.)

PRIEUR ET CHAVENEAU. — *Code des impôts sur les revenus*. (Rivière, éditeur.)

La Semaine Fiscale, 21-25 janvier 1924. (11, rue d'Alger, Paris.)

Projet de budget de 1925.

THÈSES

BORIE. — *Introduction du forfait dans les impôts sur les revenus.* (Paris, 1923.)

TOUZET. — *La réglementation des bilans dans les sociétés anonymes.* (Paris, 1924.)

PÉRIODIQUES

Revue Politique et Parlementaire.

Bulletin des Contributions directes et du Cadastre. (Dupont.)

Bulletin financier du Haut Commissariat de la République Française dans les provinces du Rhin.

QUOTIDIENS

Le Temps.

L'Information Financière.

Le Journal Officiel.

INTRODUCTION

Nous nous proposons dans cette étude d'examiner les différentes fraudes auxquelles les impôts sur les revenus ont donné lieu et de chercher jusqu'à quel point on peut les réprimer. Nous étudierons en même temps que les fraudes proprement dites, les insuffisances de déclarations qui résultent de la substitution à des revenus réels de revenus forfaitaires inférieurs. L'option laissée aux contribuables se traduit en effet, pour l'Etat, par des moins-values très importantes, et il nous semble que l'application du forfait devrait être notablement réduite.

Pour la commodité de notre exposé, nous avons groupé les divers impôts cédulaires de la manière suivante :

- I. Revenus fonciers et bénéfices agricoles;
- II. Revenus des valeurs et capitaux mobiliers;
- III. Bénéfices industriels et commerciaux;
- IV. Salaires, traitements, pensions, bénéfices des professions non commerciales.

La taxe sur le chiffre d'affaires reste en dehors de notre étude, nous en dirons seulement quelques mots à propos des bénéfices industriels et commerciaux.

Tous ces impôts cédulaires supposent des déclarations des redevables, tout au moins quand ils sont passibles de l'impôt global. Comme les tarifs sont élevés et le contrôle encore bien incertain, peu de contribuables résistent au désir de tromper le fisc sur une échelle plus ou moins vaste. La recherche et la répression des fraudes fiscales apparaissent donc comme la conséquence nécessaire de l'établissement de tout système d'impôts sur les revenus. Notre sujet présentera de ce chef un intérêt aussi vif que l'étude des impôts en question; il est considérable et nous donnerons en particulier les trois raisons suivantes :

1° Les impôts sur les revenus sont des impôts très généraux : l'Angleterre les a adoptés dès 1797, ils fonctionnent en Prusse depuis 1820, les Etats-Unis, la Suisse, l'Italie s'y sont ralliés, enfin ils se sont introduits en France en 1914 et 1917. Les questions que nous allons étudier à propos des impôts français se posent donc aux législateurs de la plupart des grandes puissances.

2° Nuls impôts n'ont soulevé d'aussi vives critiques en France depuis la Révolution de 1789 : soit pendant leur discussion, soit depuis leur entrée en vigueur. Le journal *Le Temps* mène l'attaque en leur reprochant tour à tour : leur caractère inquisitorial, les indiscretions qu'ils suscitent, les pertes de temps qu'ils occasionnent.

3° Enfin, nous assistons à la mise au point de mesures destinées à rendre ces impôts plus efficaces. Les élections du 11 mai 1924 ont en effet amené à la Chambre une majorité radicale et socialiste et l'expérience politique montre que dans une telle association le parti

le plus avancé l'emporte sur le plus modéré. Or, les socialistes poursuivent un double but : le nivellement des fortunes, la nationalisation des entreprises. Les impôts sur les revenus et l'impôt global apparaissent comme de merveilleux instruments de confiscation, d'égalisation; nul doute, donc, qu'ils ne prennent dans notre fiscalité une place prépondérante.

Telles sont les trois raisons que nous tenions à exposer pour justifier l'intérêt de notre sujet.

Notre thèse a été divisée en deux parties :

La première consacrée à l'étude des fraudes, la seconde à l'examen de différentes mesures de répression inspirées en partie de législations étrangères.

Enfin, dans une conclusion, nous avons donné notre appréciation personnelle sur les impôts cédulaires et l'impôt global et précisé la portée de notre travail.

PREMIÈRE PARTIE

**Les Fraudes et les Insuffisances en Matière
d'Impôts sur les Revenus**

CHAPITRE I

LES INSUFFISANCES EN MATIÈRE DE REVENUS FONCIERS ET DE BÉNÉFICES AGRICOLES

Nous avons réuni dans ce premier chapitre les revenus fonciers et les bénéfices agricoles parce qu'ils sont étroitement liés en fait. Ils sont en effet, les uns et les autres, l'objet d'une évaluation forfaitaire, et la base du forfait pour les bénéfices agricoles est la valeur locative, c'est-à-dire le revenu foncier que l'on affecte d'un certain coefficient. Notre chapitre comporte trois sections : la première consacrée à l'étude sommaire de la législation en vigueur, la seconde et la troisième à l'examen des insuffisances couvertes par cette législation.

SECTION I

Étude sommaire de la législation en vigueur.

La contribution foncière.

La contribution foncière des propriétés bâties et non bâties est depuis longtemps en vigueur et les lois nouvelles (1) n'ont apporté aucune modification essentielle

(1) Loi du 8 août 1880, modifiée le 13 juillet 1900, pour la propriété bâtie; loi du 29 mars 1914 pour la propriété non bâtie.

aux règles d'après lesquelles elle était précédemment établie.

Elle continue, dès lors, à être basée sur le revenu imposable de ces propriétés tel qu'il résulte des évaluations ou révisions foncières et tel qu'il figure sur les matrices cadastrales.

Il importe d'insister un peu sur le caractère forfaitaire de ce revenu imposable; certains esprits (1) ont pu y discerner trois chefs de forfait :

Le premier consiste dans la réduction arbitraire que l'on fait subir à la valeur locative pour obtenir le revenu imposable, et cela pour tenir compte des divers frais d'entretien dont sont grevées les propriétés. Réduction de $\frac{1}{5}$ pour la propriété non bâtie, de $\frac{1}{4}$ pour la propriété bâtie à usage d'habitation, de $\frac{2}{5}$ pour les usines.

Le second chef de forfait réside dans la méthode adoptée pour obtenir la valeur locative qui correspond en fait à un revenu moyen et non au revenu réel.

Enfin, on peut encore voir un forfait dans la périodicité des révisions fixée à dix ans pour les propriétés bâties et à vingt ans pour les propriétés non bâties.

Le taux en principal de la contribution, qui était de 4 % sous le régime de la loi du 29 mars 1914, a été porté à 12 % par la loi du 22 mars 1924. Il convient d'ajouter que les départements et communes perçoivent des centimes additionnels à cette contribution, dont le total équivaut à la part de l'Etat. La charge totale imposée aux propriétés au seul titre de la contribution foncière est donc voisine du quart du revenu imposable,

(1) Borie. *Thèse*, Paris 1923.

bien inférieur au revenu réel comme nous le verrons.

Le législateur a prévu des réductions consécutives à la guerre pour certains contribuables et des exemptions permanentes et temporaires; celles-ci s'appliquent aux constructions nouvelles (trois ans) et en particulier aux habitations à bon marché (12 ans) (1).

L'impôt sur les bénéfices agricoles.

L'impôt sur les bénéfices agricoles est destiné à atteindre le revenu que l'exploitation de biens ruraux procure soit aux fermiers, métayers et colons partiaires, soit aux propriétaires eux-mêmes en sus du revenu qu'ils retireraient de leurs propriétés s'ils se bornaient à les affermer (2).

L'impôt est établi au nom de chaque exploitant, c'est-à-dire du propriétaire lui-même quand il cultive avec ou sans le concours d'un régisseur, et du fermier quand la terre est donnée en location. « Dans le cas de bail à portion de fruits, bailleur et métayer sont tenus personnellement pour la part de revenu imposable revenant à chacun d'eux, proportionnellement à leur participation dans les produits » (art. 5, loi du 22 mars 1924). Nous remarquerons qu'à ce dernier point de vue l'état de la législation a beaucoup varié : aux termes de la loi du 31 juillet 1917, le métayer était seul redevable de l'impôt, quitte à s'entendre avec le propriétaire pour en obtenir le remboursement partiel; la loi du 30 juin 1923 avait établi l'ordre inverse en mettant l'impôt à

(1) Loi du 30 novembre 1894 et du 12 avril 1906.

(2) Lois des 13 juillet 1917, 31 juillet 1917, 25 juin 1920.

la charge du bailleur, sauf son recours contre le métayer; elle ne sera appliquée qu'une année.

La loi du 22 mars 1924 contient en outre une disposition qui oblige le bailleur à déclarer aux agents de l'assiette la contenance et le revenu de son exploitation à chaque renouvellement de bail ou modification de la consistance de son exploitation.

Pour l'établissement de l'impôt, le bénéfice provenant de l'exploitation agricole est considéré comme égal à la valeur locative des terres exploitées multipliée par un coefficient fixé par nature de culture et par région agricole. Ces coefficients sont arrêtés chaque année par une commission (1) spéciale où les représentants des agriculteurs occupent la moitié des sièges; nous verrons plus loin l'inconvénient de cette large représentation des intérêts de l'agriculture au sein de la commission.

Le bénéfice devant servir de base à l'impôt est calculé par les soins de l'administration et les contribuables n'ont à souscrire aucune déclaration spéciale; mais ils doivent comprendre les bénéfices de l'exploitation agricole dans la déclaration qu'ils peuvent être amenés à souscrire en vue de l'établissement de l'impôt général sur le revenu.

Le contribuable peut obtenir une réduction de sa cotisation quand son bénéfice effectif est inférieur au bénéfice forfaitaire : il doit à cet effet adresser une réclamation au contrôleur après la publication du rôle et fournir toutes les justifications nécessaires. La réciproque n'est pas vraie : l'administration ne peut jamais imposer

(1) Voir, pour la composition et les attributions de la commission, la thèse de M. Borie, op. cit.

ser les redevables pour leurs bénéfices agricoles réels, même quand ils sont très supérieurs aux bénéfices forfaitaires.

Nous tenons encore à faire remarquer que le propriétaire foncier a la faculté de déduire de son bénéfice agricole, même forfaitaire, la valeur locative de sa propriété. Cette interprétation est admise par le ministre des finances (réponse du ministre à une question, *J. O.* du 15 mai 1921), et MM. Germain Martin, Jèze et Hitier y souscrivent.

Le taux de l'impôt est de 7,2 % (1). La portion du bénéfice n'excédant pas 1.500 francs est exonérée, la fraction comprise entre 1.500 et 4.000 francs est comptée pour moitié et le surplus pour la totalité.

Rappelons enfin que les terrains d'agrément et les terrains destinés à la construction sont soumis à cet impôt.

SECTION II

Les insuffisances en matière de contribution foncière.

Nous entendons par insuffisance l'écart entre la contribution payée pour un revenu forfaitaire et celle qui devrait être acquittée pour le revenu réel correspondant, ou encore la moins value qui résulte pour l'Etat de l'exercice d'une option laissée au contribuable. La contribution foncière se prête à ces deux sources d'insuffisances.

a) Nous avons déjà dit que la valeur locative cor-

(1) Depuis la loi du 22 mars 1924.

respondait à un forfait dont les inconvénients ont été singulièrement aggravés par la guerre : les évaluations officielles qui servent de base aux cotes foncières actuelles remontent en effet à 1910, et il est inutile d'insister sur les modifications des revenus fonciers survenues depuis cette date.

On nous objectera que l'on n'avait pas eu jusqu'ici le loisir de remédier à cet état de choses, mais que l'on s'en occupe activement depuis le vote de la loi du 22 mars 1924. Nous répondrons, devant la grande précarité des conditions économiques actuelles (1), qu'une évaluation ne saurait être valable que pour un très petit nombre d'années, deux à trois au plus, et non pour dix ans ; le principe de la révision décennale nous paraît donc tout à fait vicieux, et nous dirons dans notre seconde partie quelle autre modalité pourrait lui être substituée pour le plus grand avantage de l'Etat.

L'exemple suivant illustrera mieux qu'un long commentaire la disparité entre les revenus réels et forfaitaires : un député a exposé le cas d'un contribuable vivant avec sa mère, lesquels possèdent indivisément un immeuble qui figure au cadastre pour 4.000 francs, soit 2.000 francs de revenu pour chacun. Les intéressés touchent en réalité 25.000 francs chacun ; s'appuyant sur la loi qui leur donne le droit de prendre le revenu cadastral comme revenu de leur immeuble, ils déclarent au fisc 2.000 francs et échappent à l'impôt sur le revenu global. Le député a demandé si le contrôleur, en mesure

(1) Il faudrait aussi envisager une abrogation de la législation actuelle des loyers qui entraînerait un réajustement des prix et, par suite, une notable augmentation des revenus fonciers.

d'établir que le revenu réel de la propriété bâtie du contribuable est supérieur à l'évaluation forfaitaire, peut prendre le revenu réel pour base d'impôt. Le ministre a répondu que l'article 50 de la loi du 31 juillet 1917 ne comporte pas de restriction en ce qui concerne les revenus bâtis. S'il s'agit véritablement d'une simple location de locaux non meublés, le revenu ne peut être évalué à un chiffre supérieur à celui que les propriétaires ont déclaré et qui sert de base à l'impôt foncier (*J. O.* du 30 avril 1920).

b) Une seconde source d'insuffisances découle de la faculté laissée au contribuable de déclarer son revenu réel ou son revenu forfaitaire. Nous venons de dire qu'il avait le plus grand avantage à opter pour le forfait, mais nous devons réserver le cas où il effectue des réparations à ses immeubles. L'administration admet, en effet, que les réparations peuvent être déduites du revenu réel à la condition que les sommes dépensées n'aient pas donné à l'immeuble une plus value ni accru son rendement (réponse du ministre des finances à une question, *J. O.* du 6 avril 1921). Le caractère des réparations étant parfois difficile à dégager, le contribuable pourra souvent se prévaloir de cette interprétation de la loi et esquiver, en tout ou partie, l'impôt foncier au titre de l'année pendant laquelle il aura effectué des réparations à ses immeubles.

L'option entre le revenu forfaitaire et le revenu réel, ainsi amputé, permet donc toujours au redevable de verser la contribution la plus faible dans les caisses de l'Etat. Nous réservons, bien entendu, l'étude de la répercussion de ces insuffisances sur le revenu global entrevue dans l'exemple cité.

Enfin nous nous appuyerons sur l'autorité du Ministre actuel des Finances pour critiquer l'article 42 de la loi du 31 juillet 1917 qui donne au débiteur le droit d'obtenir sur l'impôt foncier afférent aux immeubles hypothéqués un dégrèvement correspondant au montant de la taxe payée par le prêteur sur les intérêts de sa créance. « La notion de forfait écarte *a priori*, semble-t-il, la possibilité de toute déduction. Or, la contribution foncière n'est pas calculée sur le montant des revenus que le propriétaire retire effectivement chaque année de ses immeubles. Les revenus nets fonciers sont forfaitairement fixés pour une période de dix ans ou de vingt ans suivant qu'il s'agit de propriétés bâties ou de propriétés non bâties (1). »

SECTION III.

Les insuffisances en matière d'impôt sur les bénéfices agricoles.

Le mode d'imposition en vigueur pour les bénéfices agricoles couvre des insuffisances beaucoup plus importantes que celles dont nous venons de parler pour les revenus fonciers. Il est facile d'en donner les raisons.

a) La valeur locative des propriétés non bâties, point de départ de la détermination du bénéfice agricole est celle qui est constatée par les livres fonciers revus en 1912; elle est inférieure à la valeur locative actuelle d'abord par suite de la hausse des loyers mais aussi

(1) Projet de budget de 1925. Article 2 de la loi de finances.

parce que les évaluations ont été généralement atténuées en 1912. On peut nous objecter qu'une révision des revenus imposables est en cours; mais elle donnera encore des résultats insuffisants parce que la hausse des produits agricoles a beaucoup plus bénéficié aux bénéfices agricoles qu'aux revenus fonciers. Nous relevons à ce sujet dans la *Revue Politique et Parlementaire* (1) le passage suivant : « La dépréciation de la monnaie a engendré une hausse de la valeur locative de la terre qui a été contrecarrée par la crise agraire et l'exode de la population rurale. Il est assez difficile d'apprécier la majoration qui en est résultée pour le prix des baux très variable suivant les régions. Dans les provinces où la dépopulation se fait le plus sentir il est resté à peu près ce qu'il était en 1914; dans d'autres il a triplé. On peut estimer que, en moyenne, il a doublé. » La nouvelle évaluation de la valeur locative devrait donc doubler le bénéfice forfaitaire. Mais on peut admettre que l'augmentation des fermages s'est surtout produite de 1917 à 1924 et pendant le même intervalle de temps le prix des denrées agricoles a sensiblement quadruplé si bien que la charge de l'impôt reste la même qu'au début de l'application de la loi c'est-à-dire tout à fait minime par rapport au revenu qu'elle frappe.

Remarquons enfin que la valeur locative est fixée pour une période de vingt ans; ce principe nous paraît aussi critiquable qu'en matière de propriété bâtie. On peut citer, en effet, quelques régions de la France où les terres ont acquis de grosses plus-values en l'espace

(1) Numéro du 10 janvier 1925. Les revenus du capital en France.

d'un petit nombre d'années. « Parmi les exemples les plus connus se trouvent ces terres de la Camargue qui n'étaient même pas recherchées comme simples pâturages et sur lesquelles on est arrivé à faire pousser de la vigne et à obtenir des rendements extrêmement élevés; tel, également, tout le sol mis à l'heure actuelle en exploitation par la Compagnie des Salins du Midi ou encore la région d'Auxois dont la plupart des sols considérés comme très médiocres vers 1830 fournissent aujourd'hui des pâturages de premier ordre qui sont dignes d'être classés avec raison parmi les terres donnant les rendements les plus élevés en France (1). »

b) On pourrait encore pousser plus loin les critiques formulées contre le choix de la valeur locative comme base de l'imposition en soutenant qu'elle n'est liée par aucun rapport théorique avec le bénéfice d'exploitation correspondant. C'est ainsi que dans une même vallée on a obtenu des rendements en blé variant de quinze à trente hectolitres à l'hectare et qu'un cultivateur expérimenté a quintuplé son bénéfice en substituant à la culture du blé celle de certaines graines.

c) Toutes ces raisons font donc de la valeur locative une base d'imposition médiocre, les coefficients qu'on lui applique ne permettent pas de racheter cette imperfection. Ils sont très difficiles à fixer parce que les rendements varient essentiellement avec les exploitations pour une même culture dans une région donnée. Devant cette incertitude on a adopté des chiffres très bas pour ne pas obliger certains exploitants à dénoncer leur forfait et à

(1) Germain Martin. Cours de science financière, année 1922-1923.

entrer sans doute de ce fait en contestations laborieuses sinon insolubles avec le fisc. Notons aussi que l'importance de la représentation des intérêts de l'agriculture au sein de la commission chargée de fixer annuellement les coefficients n'est pas étrangère à leur modicité.

d) Enfin, si l'on s'en tient aux textes légaux, il est impossible au contrôleur de déterminer la consistance des exploitations sur lesquelles il n'a aucun élément d'information. En pratique si le contrôleur fait appel aux indications des répartiteurs (bien que leur concours n'ait pas été prévu par la loi) la difficulté reste grande et il est obligé de se livrer sur les documents à un véritable jeu de patience pour établir la liste des parcelles qui constituent chaque exploitation. La loi du 22 mars 1924 a cherché à simplifier un peu la tâche du fisc en astreignant le propriétaire foncier à déclarer la consistance de son exploitation à chaque renouvellement de bail, ou à l'occasion de toute modification de la consistance de son exploitation, mais il est à craindre qu'il s'acquitte mal de cette obligation étant donnée la grande inertie des masses paysannes.

Nous venons d'affirmer l'insuffisance des bénéfices agricoles pris pour base de l'impôt; il nous reste à indiquer l'écart existant entre ces bénéfices forfaitaires et les bénéfices effectivement réalisés, nous lisons à ce sujet dans la *Semaine Fiscale* (1) : « Les services fiscaux se déclarent en mesure de prouver que l'écart entre le bénéfice réel et le bénéfice forfaitaire est généralement dans la proportion de 20 à 1 parfois même de 50 à 1. » Citons un seul exemple pour convaincre les lecteurs que ce rapport de

(1) Page 97.

50 à 1 pourrait laisser sceptiques. Un propriétaire foncier se livrant à l'élevage du mouton vend une moyenne de 2.000 bêtes par an à raison de 300 francs par tête soit 600.000 francs. On estime, d'autre part, à 80.000 fr. les frais de toutes sortes de son exploitation ce qui lui laisse un bénéfice net de 520.000 francs. Le bénéfice forfaitaire déduit de la valeur locative de la propriété est de 7.000 francs seulement, ce qui ne doit pas nous surprendre car le mouton s'accommode de pâturages très médiocres. Le bénéfice forfaitaire est donc dans le rapport de 1 à 74 avec le bénéfice réel.

Nous tirons encore un argument important à l'appui de notre thèse de la comparaison du produit de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux avec le rendement de l'impôt sur les bénéfices agricoles. Au titre de l'année 1924 (1) la première cédule devrait procurer à l'Etat 1.779.905.000 francs, la seconde 35.571.000 fr. Cependant l'agriculture retient en France autant d'activités que l'industrie ou le commerce et l'on est en droit d'être surpris d'un écart aussi considérable entre les deux sources de revenus.

Cette inégalité de traitement est encore aggravée par l'impôt sur le revenu global dont la plupart des exploitants agricoles sont exemptés alors qu'avec son tarif progressif il constitue une lourde charge pour bien des industriels et des commerçants.

On ne saurait mieux conclure cet exposé qu'en citant

(1) Projet de budget de 1925, exposé des motifs, annexe V, page 330.

le passage suivant (1) : « En France où la classe rurale constitue la fraction la plus importante de la population, ou tout au moins dispose de la majeure partie de la représentation nationale, il ne faudrait pas beaucoup d'autres dispositions du même genre pour donner à l'opinion publique l'impression qu'il existe en matière d'impôts deux poids et deux mesures et que les lois fiscales nouvelles sont votées par une majorité qui n'en supporte ni la charge financière ni les inconvénients de toutes sortes. »

(1) Sauvage. « Les impôts sur les revenus et les moyens de contrôle du fisc », page 240.

CHAPITRE II

LES FRAUDES EN MATIÈRE DE VALEURS ET CAPITAUX MOBILIERS L'ÉVASION DES CAPITAUX

Ce chapitre est consacré à l'impôt sur les revenus des valeurs et capitaux mobiliers; bien que perçu par l'administration de l'Enregistrement, il rentre en effet dans le cadre des impôts cédulaires tel qu'il a été conçu par le législateur. Nous serons amenés à parler à différentes reprises des répercussions, des insuffisances et des fraudes étudiées sur l'impôt global ce qui nous permettra d'alléger un peu l'étude spéciale que nous lui avons réservée.

Nous avons divisé ce chapitre en quatre sections : Dans la première nous avons rappelé les textes en vigueur, l'interprétation qui en est donnée par le fisc et la jurisprudence et signalé quelques insuffisances qu'elle couvre. La seconde section est consacrée aux valeurs mobilières proprement dites. La troisième est réservée aux revenus des capitaux mobiliers investis en prêts hypothécaires ou chirographaires, en cautionnements, en dépôts, en reports. Enfin la quatrième section traite de l'évasion des capitaux.

SECTION I.

La législation en vigueur, son interprétation par la jurisprudence et l'administration des Finances.

SOUS-SECTION I.

Les charges pesant sur les valeurs mobilières.

Nous entendons par valeurs mobilières les actions, parts, obligations émises par des sociétés civiles ou commerciales. Les revenus de ces valeurs sont soumis à un impôt cédulaire et à divers autres impôts tous perçus par l'administration de l'Enregistrement; sauf les rentes sur l'Etat et quelques titres privilégiés qui sont exempts en tout ou partie de ces charges.

L'impôt cédulaire est fixé à 12 % du revenu d'après la loi du 22 mars 1924; le taux reste le même pour les valeurs mobilières étrangères abonnées, par contre il est porté à 14,4 % pour les fonds d'Etat et les valeurs étrangères non abonnées.

Pour les valeurs françaises et les valeurs étrangères abonnées on applique le système de la perception à la source. Pour les valeurs étrangères non abonnées différentes modalités ont été prévues :

a) Si le porteur a recours à un tiers pour faire encaisser ses coupons, l'intermédiaire devra retenir sur le coupon le montant de l'impôt dont il est comptable vis-à-vis du Trésor.

b) Si le porteur fait encaisser directement ses coupons à l'étranger il apposera sur le titre un timbre mobile

représentant l'impôt ou bien il déclarera avant le 1^{er} avril à l'Enregistrement le montant des coupons touchés à l'étranger.

De plus, dans sa déclaration sur le revenu global, le contribuable « mentionnera distinctement le montant des revenus, de quelque nature qu'ils soient encaissés directement ou indirectement à l'étranger » (article 65 de la loi du 22 mars 1924) et cela sous peine de sanctions très lourdes (article 52 de la même loi).

Les valeurs mobilières sont encore soumises aux impôts suivants :

L'impôt de transmission perçu au moment de la négociation pour les titres nominatifs (1,08 % du montant de la négociation) annuellement pour les titres au porteur (0,72 % de la valeur moyenne du titre pendant l'année précédente. Le montant de ces taxes a été fixé par la loi de finances de 1923 et majoré au double décade depuis le 22 mars 1924). Nous rappelons que « Le règlement des agents de change (art. 47) contraint les vendeurs de titres nominatifs à les mettre au porteur préalablement à la transmission ce qui donne ouverture au droit de conversion actuellement de 2,4 % (1). »

L'impôt du timbre qui est acquitté au comptant ou converti en une taxe annuelle d'abonnement. Le droit au comptant est fixé par l'article 48 de la loi du 25 juin 1920 à 1 % du capital nominal du titre pour les sociétés dont la durée n'excède pas dix ans et à 2 % pour celles dont la durée dépasse dix ans. Quant au droit d'abonnement il s'élève en vertu du même texte à 0,10 % du

(1) Edgard Allix, op. cit., page 526.

même capital. Ces droits sont soumis aux deux décimes établis par l'article 3 de la loi du 22 mars 1924.

L'impôt sur les opérations en bourse est fixé à 0 fr. 50 par 1.000 francs ou fraction de 1.000 francs du montant de la négociation (loi du 22 mars 1924, art. 15). Toutefois le tarif de l'impôt est réduit à 0 fr. 20 par 1.000 fr. pour les opérations de report.

Bref, au titre de ces divers impôts, les revenus des titres au porteur sont atteints jusqu'à concurrence de 25 à 30 %, en moyenne, l'impôt global peut frapper le complément d'un prélèvement qui est au maximum de 60 %.

Ces considérations sortent un peu du cadre de notre sujet, mais elles permettent de fixer les idées sur l'ensemble des charges grevant cette cédule et elles montrent bien tout l'intérêt que présentent pour certains capitalistes l'exportation de leurs capitaux. Rappelons, par exemple, que la taxe mobilière applicable aux capitaux étrangers déposés en Belgique vient d'être réduite de 15 à 4 % (1). En outre, aucune justification n'est réclamée aux étrangers sous la forme de l'affidavit.

SOUS-SECTION II.

Les divers produits des capitaux mobiliers astreints à la taxe. — L'interprétation des textes législatifs par la jurisprudence et l'administration.

Il importe de voir maintenant quels sont les divers

(1) *Le Temps*, 2 février 1925. *Semaine Financière*.

produits des capitaux mobiliers assujettis à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

Cette taxe qui grève les produits des actions de toute nature et des commandites (lois du 29 juin 1872 et du 1^{er} décembre 1875) n'est pas applicable aux produits des parts d'intérêt des associés en nom collectif ou des commandités. Réserve faite des parts d'intérêt des commandités dans les commandites par actions (cassation : 2 février 1904, Tribunal de la Seine, 7 décembre 1922, cassation 18 janvier 1923).

L'article 12 de la loi du 13 juillet 1911 assujettit à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières « les bénéfices qui, par suite de dispositions statutaires, sont distribués aux membres des conseils d'administration des sociétés, compagnies, entreprises. » D'après les interprétations de ce texte, que l'administration des Finances a dû adopter à la suite de décisions de jurisprudence, il faut, pour l'application de l'impôt, que les bénéfices attribués en vertu d'une clause impérative des statuts donnant à l'attributaire un droit ferme à ces bénéfices généralement connus sous le nom de tantièmes. Cette interprétation peut aboutir à une évasion importante sinon totale de la matière imposable (1).

La taxe ne frappe pas les allocations versées à des personnes étrangères au conseil d'administration, par exemple les participations aux bénéfices de certains employés.

En ce qui concerne les réserves, M. Maurice Palmade (2) distingue les réserves constituées et les réserves dis-

(1) Projet de budget de 1925, article 89.

(2) *Revue Politique et Parlementaire*, 10 avril 1924.

tribuées; les premières échappent à la taxe, les dernières distribuées sous quelque forme que ce soit : distribution en numéraire, attribution facultative ou obligatoire d'actions nouvelles aux anciens associés sont atteintes par l'impôt (Cassation, 6 mars 1922).

Les lots et les primes de remboursement sont soumis à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (art. 5, loi du 21 juin 1875; art. 20, loi du 25 février 1901; art. 50, loi du 25 juin 1920).

Le revenu des créances, dépôts et cautionnements est passible de l'impôt cédulaire; la loi du 25 juin dispose à cet effet que l'impôt « est dû par le seul fait soit du paiement effectif des intérêts entre les mains du créancier ou de son mandataire, soit de l'inscription des intérêts au crédit ou au débit d'un compte, sans qu'il soit nécessaire que ce paiement ou cette inscription soit constaté par écrit (art. 52) ».

Signalons une source de nombreuses contestations découlant de la loi du 31 juillet 1917 (art. 38) qui a exonéré de l'impôt dans cette cédule du revenu des capitaux mobiliers les intérêts afférents à « toute opération commerciale ne présentant pas le caractère juridique d'un prêt ». On a soutenu bien des fois par exemple que l'immunité d'impôt s'appliquait aux intérêts du prix de vente d'un fonds de commerce ou aux intérêts de sommes dont les associés en nom collectif restent débiteurs sur leurs apports. Nous supposons que la question n'a pas été tranchée par la jurisprudence puisque dans le projet du budget de 1925 (1) le ministre des finances demande la suppression de l'exonération signalée.

(1) Article 93.

On a soutenu enfin l'immunité d'impôt pour les comptes-courants. Le ministre a donné la solution suivante confirmée par un arrêt du Conseil d'Etat (1) : « Sont passibles de l'impôt de 12 % les revenus de capitaux faisant l'objet d'inscriptions en comptes-courants quand ils peuvent être retirés sans préavis ou au vu d'un simple préavis qui n'entrave pas le libre retrait. Sont au contraire frappés de l'impôt de 9,6 % sur les bénéfices industriels et commerciaux les capitaux engagés dans des entreprises et ayant fait l'objet d'inscriptions en comptes-courants ».

SECTION II.

Les dissimulations des revenus, des valeurs mobilières.

SOUS-SECTION I.

Les fraudes.

Tout porteur de valeurs mobilières peut frauder le fisc en ne déclarant au global qu'une partie des revenus de ses capitaux mobiliers. Certains capitalistes vont plus loin et arrivent à soustraire non seulement à l'impôt global mais encore à l'impôt cédulaire les revenus de leurs titres qu'ils ont déposés à l'étranger, en Suisse ou en Belgique, par exemple.

Le fisc est à peu près désarmé contre ces évasions.

(1) Question 16.418. Extraits du *Journal Officiel*, n° 144, et Dupont, 1922, pages 337 et 338.

Il est en effet impossible de connaître le montant des coupons encaissés par une personne déterminée à défaut d'un carnet de coupons ou de bordereaux remplis à chaque encaissement et classés au nom de l'intéressé. On peut nous objecter que les contrôleurs possèdent divers moyens d'évaluer les revenus des capitaux mobiliers d'un contribuable.

a) Ils peuvent, dans certains cas, estimer les dépenses annuelles de l'intéressé; la différence entre le train de vie (1) admis et le total des revenus provenant d'autres sources doit correspondre aux divers produits des valeurs mobilières.

b) Ils ont la possibilité de connaître soit directement soit par l'administration de l'Enregistrement certains actes ou documents mentionnant tout ou partie de la fortune mobilière du redevable. Ce sont, par exemple : les contrats de mariage, les déclarations de succession, les donations, les relevés des comptes en banque.

Reprenant notre assertion, nous allons montrer que le fisc est impuissant à se prévaloir du train de vie d'un contribuable ou des actes que nous avons énumérés pour modifier une déclaration. Le contrôleur qui soupçonne un redevable de dissimuler une partie de ses revenus mobiliers lui demandera des éclaircissements, mais non des justifications. (Instruction ministérielle du 30 mars 1918, paragraphe 188 et suivants.) Le contribuable aura toute latitude pour prétendre, par exemple, qu'il vit sur son capital, qu'il a perdu au jeu ou

(1) Nous verrons, dans la seconde partie de notre travail, jusqu'à quel point on peut déduire du train de vie le revenu global.

à la Bourse une partie de sa fortune, ou encore qu'il ne touche qu'une partie de ses coupons, c'est le cas des porteurs d'obligations or de certaines provinces ou de sociétés étrangères qui attendent pour encaisser leurs coupons que des procès engagés pour en obtenir le paiement en or soient jugés. Si le contrôleur, peu satisfait de ces éclaircissements, modifie la déclaration, il devra faire la preuve que le contribuable a eu la jouissance de revenus supérieurs à ceux qu'il a déclarés : mais, à défaut d'un carnet de coupons, cette preuve est impossible à établir. Remarquons en outre que le contrôleur n'est pas admis, au cours d'une instance, à faire état de documents obtenus par une voie détournée.

SOUS-SECTION III

Les artifices.

Nous venons de décrire une classe de fraudeurs qui, sans souci des sanctions auxquelles elle s'expose, dissimule telle partie qu'il lui plaît des revenus de ses capitaux mobiliers. D'autres porteurs de valeurs ne veulent pas s'exposer aux rigueurs des lois fiscales et ont recours à des artifices pour réduire leurs revenus.

Le plus recommandable consiste à n'avoir en portefeuille que des valeurs de tout premier ordre, productives de faibles dividendes : 2, 3, 4 %, mais susceptibles de plus values régulières. C'est le cas des parts et actions des compagnies d'assurances, de certains charbonnages et de diverses sociétés : les plus values des titres compensent la médiocrité des dividendes. En outre, les entreprises qui distribuent aussi parcimonieusement leurs

bénéfices accumulent des réserves imposantes qu'elles répartissent parfois entre leurs actionnaires. Nous avons dit, dans notre Section I, que les distributions de réserves sous quelque forme que ce soit : distribution de numéraire, attribution facultative ou obligatoire d'actions nouvelles aux anciens associés sont atteintes par la taxe de 12 % et l'intérêt de notre combinaison peut paraître illusoire, puisque l'on paie en une seule fois au fisc des sommes qui auraient pu lui être versées progressivement au moment du paiement de dividendes plus élevés que ceux que nous avons admis, par exemple : 8, 9, 10 % au lieu de 2, 3, 4 %.

Mais il est des sociétés avisées qui, pour éviter la taxe, masquent leurs distributions de réserves sous des émissions d'actions nouvelles au pair des anciennes. Les droits de souscription attachés aux actions anciennes équivalent pour les actionnaires à une répartition d'espèces. Nous citerons, à titre d'exemple, la dernière augmentation de capital d'une société spécialisée dans le commerce des métaux : les droits de souscription (1) se sont négociés à 800 francs environ, ce qui équivalait, pour les 200.000 actions intéressées, à une répartition de 160 millions et pour le fisc à une perte sèche de 19.200.000 francs.

D'autres sociétés distribuent leurs bénéfices ou leurs réserves sous forme de remboursement sur le capital (2). « C'est ainsi qu'on voit fréquemment, à l'heure ac-

(1) La valeur nominale des actions nouvelles et anciennes est de 250 francs.

(2) Projet de budget de 1925. Loi de finances, article 90, page 92.

tuelle, des sociétés qui distribuent, par exemple, une somme de 50 francs à leurs actionnaires, affecter cette somme, à concurrence de 20 francs, au dividende, et, pour le surplus, au remboursement du capital. De cette manière, elles n'acquittent l'impôt sur le revenu que sur 20 francs. »

« Bien plus, et toujours par le jeu d'un remboursement sur le capital, certaines sociétés arrivent à distribuer gratuitement une action de jouissance à leurs actionnaires, sans acquitter la taxe. Ainsi, une société dont les actions sont de 500 francs rembourse 500 francs par action et augmente son capital primitif en donnant à chaque action ancienne un droit de souscription à une action nouvelle. Le porteur de l'action ancienne emploie à la souscription la somme qui lui a été remboursée sur le capital et se trouve, par ce moyen, nanti sans rien déboursier et sans acquitter aucune taxe, d'une action de jouissance de 500 francs et d'une action de capital de pareille somme. »

Un autre artifice consiste à vendre les titres avant détachement des coupons et à les racheter immédiatement après. Au cours de la semaine fiscale, le délégué des employés de banque a soutenu que certains spéculateurs opèrent systématiquement leurs ventes de valeurs avant l'échéance des coupons et se mettent ainsi à l'abri de tout contrôle établi pour remédier à l'évasion en matière de revenus mobiliers (1).

Enfin certains capitalistes, dont le nombre paraît-il s'accroît sans cesse, tirent habituellement et parfois uniquement leurs ressources de la différence entre les

(1) *La Semaine Fiscale*, op. cit., page 123.

prix d'achat et de vente de valeurs mobilières qui souvent n'entrent même pas dans leur portefeuille (opérations à terme) ou qui n'y restent que le temps strictement nécessaire à une prise de bénéfices (opérations au comptant). Cette source de revenus échappe évidemment à l'impôt, car il est impossible de distinguer le revenu de l'augmentation du capital. Citons à ce propos la réponse du ministre des Finances à une question (*J. O.* du 4 mai 1924, p. 289). « Si les opérations de bourse auxquelles se livre un contribuable ne sont qu'accidentelles, les profits qu'il en retire doivent être considérés comme de simples fluctuations de ce capital dont il n'y a pas lieu de tenir compte pour l'établissement des impôts sur les revenus. Mais si, au contraire, ces opérations ont un caractère habituel, elles prennent, d'après la jurisprudence de la Cour de Cassation, le caractère commercial, et l'intéressé se trouve, dès lors, pour les bénéfices auxquels elles donnent lieu, redevable de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. » Mais on conçoit combien il est difficile de distinguer le spéculateur professionnel du spéculateur éventuel. En outre, le fisc ne pourrait connaître ces achats et ces ventes de titres qu'en dépouillant les talons des carnets à souches des agents de change et autres intermédiaires, et c'est un travail laborieux qu'il n'a pas encore entrepris à notre connaissance. Nous donnons ci-après les cours extrêmes de quelques valeurs en 1922, 1923, 1924, qui montreront quels profits certains capitalistes peuvent tirer d'achats ou de ventes judicieusement opérés.

Nous sommes donc bien en droit d'affirmer que des capitalistes parviennent à éluder à peu près complète-

ment et l'impôt cédulaire et l'impôt global en ce qui concerne les revenus et produits divers de leurs valeurs mobilières.

VALEUR	1922		1923		1924	
	MAXIMUM	MINIMUM	MAXIMUM	MINIMUM	MAXIMUM	MINIMUM
Suez	7.640	5.430	9.990	7.040	8.550	7.800 ¹
Foncier Égyptien.....	1.540	965	2.140	1.438	2.595	1.632
— Franco-Canadien...	2.183	1.370	3.990	2.005	5.600	3.515
Cie Française des Métaux...	970	751	1.340	925	1.625	1.205
Comptoir Lyon-Alemand...	1.400	845	1.430	1.060	2.200	1.400 ¹
Balia Karaïdin.....	183	116	208	132	335	159
Ouasta et Mesloulia.....	1.725	1.040	3.940	1.560	7.300	3.850

SECTION III

Les dissimulations des revenus des capitaux mobiliers investis en prêts hypothécaires ou chirographaires, en cautionnements, dépôts et reports.

Nous parlerons rapidement des revenus des capitaux mobiliers investis en prêts divers, faisant l'objet d'inscriptions en comptes-courants ou utilisés en reports. Les revenus de ces capitaux sont, en général, dissimulés mais le préjudice subi de ce fait par le Trésor est bien

(1) Actions de Suez et du Comptoir Lyon-Alemand dédoublées en 1924.

moindre que celui qui résulte de la dissimulation des revenus des valeurs mobilières proprement dites. Rappelons, en effet, que ces derniers sont évalués à 21 milliards pour 1922 (1) tandis que les revenus déclarés des créances, dépôts, cautionnements se sont élevés à un milliard (2) environ en 1923, soit 2 milliards, en admettant que 50 % de ces derniers revenus aient échappé au fisc. Remarquons encore que ces revenus ne représentent qu'une petite fraction des revenus des intéressés et qu'une erreur moindre de 10 % n'entraîne aucune pénalité quand elle est découverte, cette immunité incite à la dissimulation.

a) *Revenus des prêts hypothécaires.* — Tout contrôleur doit avoir connaissance des prêts hypothécaires consentis par des redevables de sa circonscription. Les contrôleurs sont en effet tenus de relever chaque année les prêts hypothécaires enregistrés dans leur circonscription par des contribuables habitant en dehors et de communiquer les renseignements obtenus aux contrôleurs des résidences des prêteurs. En admettant que ce service réciproque d'information fonctionne parfaitement, le fisc devrait en cas de dissimulation du revenu d'un prêt hypothécaire prouver que le contribuable incriminé a bien perçu les intérêts de sa créance, il faudrait mettre en cause le débiteur ce qui introduit une complication.

b) *Revenus des prêts chirographaires.* — Les prêts

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, du 10 janvier 1924.
« Les revenus du capital en France. »

(2) Il a été perçu, au titre de cet impôt, 102.109.000 francs en 1923, qui correspondent à un revenu déclaré de 1.021.090.000 fr., puisque la taxe était de 10 %.

ordinaires font, en général, l'objet de sous-seing privés qui échappent à la connaissance des contrôleurs. Les revenus de ce genre de placements sont donc toujours dissimulés. Ils étaient autrefois très répandus dans les campagnes et même dans les villes sous le nom de « prêts à la petite semaine » nous pensons que cette pratique s'est restreinte dans les campagnes avec l'enrichissement des paysans consécutif à la guerre mais elle subsiste certainement dans les villes.

c) *Cautionnements et dépôts.* — Le fisc pourra généralement connaître l'existence des capitaux constitués en cautionnements ou mis en dépôts. Ce sont, en effet, les sociétés anonymes ou les commerçants et industriels qui exigent des cautionnements ou reçoivent des dépôts et l'examen des comptabilités révélera toujours l'existence de ce genre d'immobilisations.

d) *Revenus des capitaux utilisés en reports.* — Les revenus des capitaux utilisés en reports sont actuellement soumis à l'impôt global et échappent au cédulaire. Cette sorte de cote mal taillée nous paraît éminemment critiquable car, de deux choses l'une : ou bien les revenus de ces capitaux sont assimilés à une plus value du capital et dans l'état actuel de la législation ils doivent échapper à l'impôt, ou bien, au contraire, ce sont de véritables revenus résultant d'un certain mode de placement et alors ils doivent être taxés aussi bien au cédulaire qu'au global.

L'examen de la comptabilité des agents de change et autres intermédiaires permet théoriquement au fisc de connaître les titulaires de cette catégorie de revenus, mais le service des recherches (7^e contrôleurs à Paris) nous

paraît incapable de transmettre aux contrôleurs les renseignements relatifs aux redevables de leurs circonscriptions respectives.

SECTION IV.

L'évasion des capitaux.

Nous abordons maintenant l'importante question de l'évasion des capitaux qui se pose depuis la loi du 3 avril 1918 dont nous apprécierons l'opportunité dans la deuxième partie de notre travail. Cet exposé est divisé en trois parties : nous examinerons d'abord de quelles manières les capitaux franchissent les frontières d'un pays sous un régime de libre exportation, puis nous verrons quelles entraves la loi a apportées aux échanges et enfin nous indiquerons comment les diverses dispositions prévues par le législateur peuvent être déjouées.

SOUS-SECTION I.

L'exportation des capitaux sous un régime de liberté.

L'exportation des capitaux sous un régime de liberté s'effectue de différentes façons :

a) Des personnes franchissent les frontières en emportant des billets de banque, de l'or, des bijoux, des titres et autres objets de grande valeur faciles à transporter.

b) L'administration des Postes se charge du transport de ces mêmes valeurs.

c) Les banques assurent le transport des capitaux sous forme de lettres de change, chèques, virements, lettres de crédit; les soldes de leurs comptes courants avec leurs correspondants étrangers doivent se régler à périodes fixes par un transport de numéraire, transport qui n'atteignait, avant la guerre, qu'une fraction très faible du total des transactions. Quand l'exportation de l'or est interdite, les comptes se balancent grâce au jeu des changes.

d) Enfin le commerce d'exportation permet à ceux qui l'exercent de constituer des dépôts à l'étranger s'ils y laissent une partie du prix de vente de leurs marchandises.

SOUS-SECTION II.

La réglementation de l'exportation des capitaux.

La loi du 3 avril 1918 a prétendu interdire la constitution d'avoirs en titres ou fonds hors de France c'est-à-dire l'exportation des capitaux. Ses dispositions essentielles sont les suivantes : l'exportation des titres est interdite à défaut de contre-partie (art. 1), pour toute opération supérieure à 1.000 francs il faut recourir à l'intermédiaire d'une personne astreinte à la tenue du répertoire des changes, en produisant à l'appui de la demande une déclaration écrite et une licence d'importation (art. 2). Il s'agit ici non pas d'échanger des francs contre des espèces étrangères, livres ou dollars par exemple, à l'intérieur du territoire français, mais d'ob-

tenir un crédit sur une place étrangère; crédit qui pourra affecter la forme d'un chèque que l'on expédie par la poste, d'une lettre de crédit que l'on emporte avec soi, d'un virement ou d'une ouverture de crédit effectués dans un établissement étranger par la banque à laquelle on s'adresse en France.

Pour assurer le respect de la loi on a organisé : une surveillance des frontières, un contrôle postal, et chargé les Chambres de Commerce de délivrer les licences d'importation. On exigeait primitivement des importateurs la présentation d'une facture au moment de la demande de crédits; mais devant les inconvénients de cette pratique aussi peu commerciale que possible on a simplement subordonné la délivrance de la licence à l'importation effective de la marchandise dans les six mois suivants. Il existe en outre au ministère des Finances une « Commission des changes » (1) chargée de statuer sur les demandes d'exportation de capitaux qui ne correspondent pas à des besoins commerciaux (2).

Telle est esquissée à gros traits la réglementation en vigueur pour l'exportation des capitaux. Signalons dès maintenant la grave lacune du système : l'absence de tout contrôle du commerce d'exportation.

(1) La commission des changes n'est donc qu'un organe de contrôle; au contraire, la centrale des devises allemandes dont nous parlerons bientôt centralise toutes les opérations de change et joue, en quelque sorte, le rôle d'une bourse des changes.

(2) Nous rappelons qu'on ne peut, sans autorisation spéciale, quitter le territoire français avec une somme supérieure à 5.000 francs.

SOUS-SECTION III.

Comment sont tournées les interdictions de la loi.

Nous dirons rapidement quelle a été l'efficacité des dispositions adoptées et nous développerons plus longuement les conséquences de l'absence de réglementation du commerce d'exportation en faisant remarquer combien tout contrôle en cette matière serait difficile à exercer.

Nous nous sommes inspirés dans ce développement du très intéressant ouvrage de MM. Wulfsohn et Wernlé sur « l'évasion des capitaux allemands » (1).

a) La surveillance des frontières et le contrôle postal ont donné en Allemagne et donnent en France, d'après les auteurs cités, des résultats satisfaisants : « l'évasion physique des capitaux, c'est-à-dire la simple contrebande ou l'expédition par la poste des billets de banque, de l'or, des bijoux, des titres, n'a jamais atteint une importance pouvant avoir des conséquences économiques sérieuses. »

b) Par contre, nous croyons pouvoir affirmer que le contrôle des établissements astreints à la tenue du répertoire de change et le système des licences d'importation laissent place à des évasions : d'une part certains commerçants ou industriels, honorablement connus certes, obtiennent des moyens de règlement sur l'étranger sans aucune formalité; d'autre part, en ce qui concerne les licences : la nature de l'achat à effectuer avec

(1) *Société anonyme d'édition*, Paris, 1923.

les crédits demandés n'est pas spécifiée, la présentation de la licence n'est pas exigée pour le dédouanement des marchandises, enfin le contrôle des comptabilités est inefficace. Le fisc est bien en droit d'exiger la présentation des factures correspondant à la délivrance de licences d'importation mais rien ne prouve que les factures n'ont pas été majorées : le prix facturé est supérieur au prix réellement payé, la quantité de marchandises livrées est inférieure à la quantité portée sur la facture. Le commerçant pourra facilement répondre aux objections que l'administration lui ferait à cet égard en invoquant soit l'extrême instabilité des prix, soit le coulage. Enfin certains commerçants achètent des marchandises dont ils ne prennent même pas livraison en France mais qu'ils revendent sur des places étrangères, on se demande comment le fisc peut exercer un contrôle effectif sur leurs opérations.

Nous venons de dire un mot des factures majorées, on pourrait tout aussi bien imaginer des factures ou, d'une manière plus générale, des dettes fictives et certains négociants ont pu y recourir. Ces dettes auraient pour origine : des garanties de change, des emprunts hypothécaires, des achats de brevets, par exemple. Les commerçants ou industriels sont parfaitement fondés à demander des devises pour acquitter des obligations de cette nature qui peuvent couvrir une exportation de capitaux : le débiteur se confondant avec le créancier dissimulé sous un nom d'emprunt. Nous ne pensons pas toutefois que ces artifices, très en faveur en Allemagne, aient inspiré beaucoup les négociants français qui disposaient d'un moyen beaucoup plus simple pour atteindre le même but.

c) Nous avons déjà vu, en effet, que le commerce d'exportation n'était pas réglementé; tout exportateur est donc libre de laisser à l'étranger telle fraction qu'il lui plaît de son prix de vente. Le simple particulier qui désire faire sortir de France une partie de sa fortune aura recours aux bons offices d'un commerçant qui omettra de rapatrier une fraction du montant de ses ventes correspondant à la somme que le particulier désire exporter.

d) Pour être complets il nous reste à indiquer comment les négociants allemands ont tourné la réglementation de l'exportation des marchandises en vigueur dans leur pays. « La loi allemande stipule qu'un exportateur ne peut expédier des marchandises hors d'Allemagne que s'il en a obtenu l'autorisation d'un office spécial. Celui-ci ne l'accorde qu'après vérification par une commission spéciale que le prix facturé est bien conforme au prix mondial ou tout au moins est avantageux pour l'Allemagne. Il ne reçoit l'autorisation que s'il prend en même temps l'engagement, garanti par une caution, de remettre tout le montant de la facture en bon argent étranger à la Reichsbank ou à toute autre banque autorisée. Il recevra en échange le montant en marks au cours du jour. En théorie il devrait donc être impossible de faire sortir de l'Allemagne des marchandises sans que la valeur en francs suisses, en dollars ou en florins soit remise à la Centrale des devises, organisme officiel créé pour centraliser les sorties et les rentrées d'argent étranger (1). »

(1) Wulfshon et Wernlé, op. cit., page 35.

Mais le contrôle des prix de vente est fort délicat, il a fallu recourir à des commissions mixtes composées de fonctionnaires et de représentants des syndicats, ceux-ci ont pris rapidement, et fatalement dirons-nous, une influence prépondérante et ils ont fixé des prix de vente inférieurs aux prix mondiaux. De plus, il était difficile d'obliger l'exportateur à échanger contre des marks papier la totalité du prix de vente des marchandises : il fallait tenir compte des commissions, des escomptes et rabais, des frais de publicité parfois de droits de douane et de frais de transport. En dernier lieu l'exportateur devait remettre à la Reichsbank 60 puis 50 % du montant de la facture. Le complément à 100 couvrait, outre les frais divers énumérés plus haut, un honnête bénéfice qui restait à l'étranger.

Cependant beaucoup de commerçants ont rompu avec cette pratique et jugé plus opportun de recourir à des filiales étrangères ou à des intermédiaires neutres complaisants, leurs hommes de paille, pour faire sortir d'Allemagne leurs marchandises à des prix voisins des prix de revient ou au besoin inférieurs (1). L'intermédiaire en possession de la marchandise l'expédie avec une nouvelle facture. Un exemple fera bien saisir le mécanisme de l'opération (2) : « Une maison allemande de porcelaine a des clients et des représentants dans toutes les parties du monde. Un beau jour elle informe tous ses agents et clients qu'elle a confié la vente exclusive de ses articles à une société anonyme de Zurich et

(1) La dépréciation constante du mark laissait apparaître quand même un bénéfice.

(2) Wulfsohn et Wernlé, op. cit., page 78.

bientôt tous les ordres lui parviennent par la maison suisse. Comme par hasard, et malgré les réclamations de la fabrique, la maison neutre paie de très bas prix. Tout en expédiant directement la marchandise dans les pays de destination, la fabrique envoie à l'intermédiaire suisse toutes les factures établies sur la base de ces bas prix. Mais lui-même établit pour les clients de nouvelles factures portant, celles-là, les prix réels en rapport avec la situation du marché mondial et qui sont de beaucoup supérieurs à ceux qui ont été convenus avec la fabrique allemande. Celle-ci peut prouver à la Centrale des devises que le montant des factures est bien toujours rapatrié en Allemagne et elle est parfaitement en règle avec les autorités allemandes. »

Nous venons de décrire ce qui s'est passé en Allemagne mais l'on commence en France à créer des sociétés filiales étrangères. On nous a affirmé que certaines filatures avaient fondé récemment des filiales à l'étranger en prévision des mesures restrictives du commerce d'exportation.

Ce développement montre bien toutes les difficultés qu'il reste à vaincre pour atteindre le but visé par le premier article de la loi du 3 avril 1918 c'est-à-dire : l'interdiction de constituer des avoirs en titres ou fonds hors de France. Il est permis de se demander s'il y a lieu de maintenir et de renforcer la législation en vigueur ou s'il ne serait pas plus politique de l'abandonner complètement. Nous reprendrons cette intéressante question dans la seconde partie de notre travail.

CHAPITRE III

LES FRAUDES ET LES INSUFFISANCES EN MATIÈRE D'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX

SECTION I.

Etude de la législation en vigueur.

L'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux a été institué par la loi du 31 juillet 1917. Il est dû par tout particulier et par toute société exerçant en France une profession industrielle ou commerciale. Il ne porte que sur les bénéfices des entreprises situées en France à l'exclusion de ceux qui proviennent d'établissements exploités hors du territoire français.

Ne sont pas soumis à l'impôt mais sont passibles de l'impôt sur les traitements et salaires certains ouvriers à domicile, artisans, petits exploitants.

L'impôt est établi au nom des personnes, particuliers ou sociétés, qui exploitent les entreprises imposables. Toutefois depuis la loi du 30 juin 1923, article 11 : « Dans les sociétés en nom collectif chacun des associés sera imposé personnellement pour la part des bénéfices sociaux correspondant à ses droits dans la société. Dans les sociétés en commandite simple, l'impôt sera établi

au nom des chacun des commanditaires pour sa part respective de bénéfice et pour le surplus au nom de la société. » Cette innovation s'explique par le désir de faire bénéficier les associés en nom des réductions pour charges de familles (1).

Le bénéfice imposable peut être déterminé de deux façons :

1° D'après le montant des bénéfices effectivement réalisés au cours de l'année précédente.

2° D'après le montant des bénéfices évalués par application au chiffre d'affaires de l'année précédente de coefficients appropriés.

Sont obligatoirement imposées d'après le montant des bénéfices effectivement réalisés les sociétés qui sont tenues de communiquer leur bilan à l'administration de l'Enregistrement, c'est-à-dire, d'une manière générale, les sociétés anonymes et les sociétés en commandite par actions. Sauf le cas de cession ou de cessation d'entreprise, aucune déclaration spéciale n'est exigée de ces sociétés. Elles doivent seulement fournir au contrôleur des contributions directes les renseignements que cet agent peut leur demander en vue de la fixation des bases de leur imposition.

Tous les autres industriels et commerçants peuvent être imposés à leur choix soit d'après le montant de leurs bénéfices réels, soit d'après un bénéfice forfaitaire.

Les contribuables qui entendent être taxés d'après leur bénéfice réel devront adresser chaque année avant

(1) Voir : « Les bénéfices des sociétés et les impôts sur les revenus », par Maurice Palmade. *Revue Politique et Parlementaire*, 10 avril 1924.

le 1^{er} mars (1) au contrôleur des contributions directes un résumé de leur compte de profits et pertes de l'année précédente et s'engager à fournir toutes les justifications qui pourront leur être demandées.

Les obligations des contribuables qui désirent être imposés d'après leur chiffre d'affaires diffèrent suivant que ce chiffre dépasse ou non 200.000 francs pour la vente de marchandises à emporter ou consommer sur place et 40.000 francs pour les autres commerces (loi du 16 avril 1924, art. 5). Si leur chiffre d'affaires dépasse les limites précédentes les intéressés sont tenus d'adresser avant le 1^{er} mars de chaque année au contrôleur des contributions directes la déclaration écrite de leur chiffre d'affaires de l'année précédente. Dans le cas contraire les redevables ne sont pas obligés de le déclarer avant d'y avoir été invités. Le chiffre d'affaires base du calcul du bénéfice net fait donc lui-même l'objet d'un forfait pour une catégorie nombreuse de commerçants. Dans tous les cas les contribuables doivent fournir à l'appui de leur chiffre d'affaires toutes les justifications demandées et au-delà des limites de 200.000 francs ou 40.000 francs suivant la nature du commerce, toutes les pièces de comptabilité réclamées.

Les coefficients dont l'application au chiffre d'affaires doit faire ressortir le bénéfice imposable sont arrêtés tous les trois ans par une commission spéciale. Le contrôleur peut faire emploi d'un coefficient plus élevé que le coefficient fixé par la commission, mais sous réserve

(1) Toutefois, ce délai est étendu jusqu'au 31 mars pour les personnes ou sociétés qui ont clos leur exercice comptable pendant le mois de décembre de l'année antérieure à celle de l'imposition.

de prouver, en cas de contestation devant les tribunaux administratifs, que le coefficient choisi par lui, n'est pas exagéré. Le contrôleur doit communiquer son évaluation au contribuable. Dans les vingt jours l'intéressé peut demander l'application d'un coefficient moins élevé à condition de fournir toutes les justifications nécessaires. Le contrôleur fixe ensuite la base de cotisation contre laquelle l'intéressé ne peut plus réclamer qu'après la publication du rôle.

Le taux de l'impôt est de 9,6 %. La fraction du bénéfice imposable n'excédant pas 1.500 francs est comptée pour un quart, la fraction entre 1.500 et 5.000 francs pour moitié, le surplus pour la totalité.

Enfin la loi a prévu des majorations et suppléments d'impôt et des prescriptions spéciales pour le cas de cession ou de cessation d'entreprise.

SECTION II.

L'interprétation de la législation en vigueur par le ministre des finances et les tribunaux administratifs.

Le texte de loi que nous venons de rappeler et les modalités d'application prévues ont laissé dans l'ombre un certain nombre de questions qui se sont posées en pratique par la suite. On a dû recourir à l'interprétation du ministre des finances ou des tribunaux administratifs pour les résoudre. Nous diviserons les réponses et les arrêts en deux groupes: l'un consacré à l'évaluation des postes de l'actif, l'autre réservé aux différentes déductions que le redevable peut faire subir au bénéfice brut.

a) *Evaluation des éléments de l'actif.* — Rappelons d'abord le décret du 17 janvier 1917 qui dispose que « le revenu net est constitué par l'excédent du produit brut effectivement réalisé sur les dépenses en vue de l'acquisition et de la conservation du revenu ». Ce texte bien qu'antérieur à la loi du 31 juillet 1917 lui est parfaitement applicable; il justifie à notre sens, en matière d'inventaire le point de vue suivant exposé par un contrôleur : « Il semble qu'il y ait lieu d'admettre, en principe, l'évaluation des marchandises, des matières premières et des produits en cours de fabrication, d'après le prix de revient, lorsque celui-ci est inférieur au cours du jour; mais lorsque le cours du jour est inférieur au prix de revient c'est d'après le cours du jour qu'il semble que l'estimation des marchandises en stock doive être faite (1). »

Les titres déposés en banque doivent figurer au bilan pour la valeur réelle au jour de l'inventaire. (Réponse du ministre des Finances à la question 15.610. *J. O.* du 19 mai 1923.)

Enfin les évaluations doivent tenir compte des accroissements d'actif qui constituent en principe un bénéfice imposable. (Réponse du ministre des Finances aux questions 5.897 et 18.398. *J. O.* des 14 novembre 1923 et 23 septembre 1923.)

b) *On peut déduire du bénéfice brut :*

L'impôt sur les bénéfices commerciaux de l'exercice précédent. (Question 8.807.)

(1) Nalot, la comptabilité et les lois fiscales nouvelles. Lecène, Paris, 1920.

La taxe de 1,1 % sur le chiffre d'affaires. (Question 9.491 et arrêt du C. E. Dupont 1922, p. 74.)

Dans les sociétés en nom collectif ou en commandite : la prime d'assurance contractée sur la tête d'un associé au profit de la société et dans l'intérêt de l'industrie sociale. (Question 10.806.)

Les frais de voyage et hôtel, ainsi que les frais occasionnés par les rapports avec la clientèle dans la mesure où ils représentent des dépenses d'exploitation et non des dépenses personnelles. (Question 10.913.)

Les loyers arriérés payés au cours de l'exercice et les intérêts servis à des créanciers même arriérés. (Questions 6.274 et 12.308, arrêt du C. E., Dupont, 1922, p. 176.)

Les impôts professionnels arriérés payés au cours du même exercice. (Question 7.825.)

La part des bénéfices attribués aux employés non associés. (Question 9.704.)

Les intérêts touchés par les gérants d'une commandite simple quand ils sont déjà frappés de l'impôt de 12 %. (Question 10.945.)

Les amortissements correspondant à la dépréciation subie par rapport au prix de revient. Mais il n'y a pas lieu de déduire les sommes affectées à la constitution de provisions destinées à faire face au remplacement des mêmes éléments, par suite de la hausse des cours. (Questions 17.191 et 17.201, *J. O.* des 9 et 19 mai 1923 et arrêt du C. E., Dupont, 1923, p. 373.)

La rémunération allouée par une société anonyme à ses administrateurs délégués à raison du travail spécial de direction et versée quel que soit le résultat de l'exploitation. (Question 17.531, *J. O.* du 23 août 1923.)

Mais il importe de remarquer que les tantièmes des associés doivent être réintégrés dans le bénéfice imposable. La jurisprudence est aujourd'hui fixée en ce sens (1).

La valeur locative des locaux servant à l'exercice de la profession. (Art. 4 de la loi du 31 juillet 1917.)

Le revenu des valeurs et capitaux mobiliers déjà atteint par l'impôt spécial de 12 % et les intérêts des bons de la Défense nationale. Mais le bénéfice doit comprendre les remises et commissions perçues pour le placement de ces bons de la Défense nationale. (Questions 5.522 et 5.638, *J. O.* des 21 janvier 1923 et 10 mars 1923.)

Nous terminerons cette énumération, quelque peu fastidieuse mais utile cependant, en remarquant que l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux atteint tous les bénéfices réalisés par une société, qu'ils soient mis en réserve ou qu'ils soient distribués en y comprenant aussi la réserve légale (arrêt du C. E. du 10 mars 1923). Enfin, la compensation n'est pas admise entre le déficit d'un exercice et le bénéfice d'un exercice ultérieur. (Questions 5.217 et 4.631, *J. O.* des 19 octobre 1921 et 13 octobre 1922.)

Il reste entendu que les réponses du ministre des finances, ou les instructions qu'il peut donner à ses subordonnés, ne s'imposent pas au contribuable au même titre que les lois et les décrets rendus en application de celles-ci. Le redevable conserve donc, à défaut

(1) Maurice Palmade. *Revue Politique et Parlementaire*, 10 avril 1924; mais voir au chapitre II, page 30, la distinction entre les tantièmes résultant de dispositions statutaires ou simplement éventuels.

de texte législatif ou de règlement d'administration publique, toute latitude pour établir son bénéfice net.

Quand il ne se conforme pas au point de vue du ministre il s'expose, à coup sûr, à des contestations de la part des agents du fisc; elles doivent être tranchées, en dernier ressort, par le Conseil d'Etat.

SECTION III

Comment les Sociétés anonymes peuvent dissimuler leurs bénéfices

Nous avons étudié, dans les deux sections précédentes, la législation en vigueur et la façon dont elle était interprétée par le ministre des finances et les tribunaux administratifs; nous nous proposons de rechercher maintenant quelles sont les fraudes et les insuffisances qui subsistent en matière de taxation des bénéfices des sociétés anonymes et en commandite par actions. On sait que ces sociétés sont tenues de communiquer aux agents du fisc leurs bilans et, d'une façon plus générale, toute leur comptabilité pour permettre le contrôle du bénéfice net, base de l'imposition. Cette obligation laisse aux contrôleurs toute latitude pour opérer des recoupements en rapprochant les comptes de sociétés correspondantes et les comptes en banque des diverses entreprises. Le contrôle du bénéfice net va donc se confondre avec l'étude critique du bilan que nous allons entreprendre.

Nous examinerons d'abord les différents postes de l'actif en indiquant les insuffisances d'évaluation qui

peuvent être commises. Puis, nous passerons à l'étude des postes du passif en montrant par quels artifices ils peuvent être majorés. La sous-évaluation de l'actif, la sur-estimation du passif permettent de réduire le bénéfice net, c'est-à-dire de frauder le fisc tout en dissimulant aux simples actionnaires la situation réelle de leur société.

Mais nous devons au préalable attirer l'attention sur un fait capital pour notre exposé : la dépréciation de l'étalon monétaire consécutive à la guerre et l'instabilité de sa valeur actuelle. Il y a lieu de distinguer, selon nous, la dépréciation de l'étalon en tant que capital ou en tant que valeur d'échange. On sait en effet que si le pouvoir d'achat du franc a été réduit dans une proportion voisine de 5 à 1 (1), le taux de l'intérêt est passé de 3 à 4 % à 6 à 8 % (2). Nous disons valeur d'achat du franc et non valeur or, car la guerre a entraîné une variation du pouvoir d'achat de l'or par rapport à l'ensemble des denrées ou des services. Aux Etats-Unis, on constate une dépréciation de l'or que l'on peut évaluer à 35,5 % puisque l'indice des prix de gros ramené à la base 100 en juillet 1914 a oscillé autour de 155 pendant 1924. En France, au contraire, certains auteurs soutiennent que le pouvoir d'achat de l'or a augmenté. M. Char-

(1) D'après les indices de la statistique générale de France. L'indice des prix de gros est passé de 100, en 1914, à 497, en 1924 (45 articles); celui des denrées alimentaires de 100 à 441 (20 articles), et celui des matières premières de 100 à 544 (25 articles).

(2) Nous envisagerons des placements obligataires équivalents : valeurs dites « pères de famille » avant la guerre, plus discutées maintenant à cause de l'incertitude des temps. On peut aussi comparer les taux des avances sur titres de la Banque de France : 4 % avant la guerre, 8 % en 1924.

Lallemand écrit par exemple (1) : « Le prix moyen en or des denrées alimentaires est à peine les trois quarts de ce qu'il était avant la guerre. » Ces deux constatations sont compatibles avec l'afflux de l'or aux Etats-Unis et sa raréfaction en France. On peut donc admettre approximativement que la dépréciation de l'étalon en tant que capital est de 60 % et en tant que valeur d'achat de 80 %. Rappelons à l'appui de cette théorie que la valeur moyenne des propriétés bâties ou non bâties n'a pas doublé depuis la guerre (2).

Cette remarque faite, il nous semble qu'une société constituée avant guerre, et qui voudrait connaître aussi exactement que possible sa situation, serait fondée à évaluer son capital et ses réserves d'avant guerre à cinq fois leur valeur de 1914, sauf pour la partie correspondant à des immobilisations foncières qui serait seulement doublée. Tous les autres postes seraient évalués en francs au cours du jour ou à leur valeur moyenne pendant l'année précédente. La comparaison de l'actif et du passif ainsi estimés ferait apparaître la situation de l'entreprise sous un jour aussi sincère qu'on pourrait le souhaiter. A défaut de ce travail d'ensemble, on ne saurait imposer aux sociétés l'évaluation de certains postes de l'actif à leur valeur actuelle sans risquer de faire apparaître des bénéfices parfaitement illusoires.

A cette question se rattache l'imposition des plus

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, du 10 octobre 1924.
« Veut-on relever le franc ? »

(2) *Revue Politique et Parlementaire*, du 10 janvier 1925. « Les revenus du capital en France. » L'accroissement de valeur de la propriété bâtie est évalué à 36 %, celui de la propriété non bâtie à 75 %.

values; certains auteurs ont prétendu y découvrir d'importantes ressources fiscales nouvelles (1). Nous ne rejetons pas *a priori* leur idée, mais il convient à notre sens d'y apporter deux restrictions fondamentales :

a) Il faut tenir compte de la dépréciation du franc pendant le laps de temps qui sépare deux évaluations faisant apparaître une plus value.

b) On ne doit pas perdre de vue que certains immeubles qui font l'objet de plus values au bout d'un grand nombre d'années n'ont procuré à leurs possesseurs pendant cet intervalle de temps qu'un intérêt bien inférieur au taux moyen du loyer de l'argent.

Nous allons maintenant développer deux considérations générales sur les bilans avant de passer à l'étude critique des divers postes et de donner des exemples.

a) « La loi est muette sur le mode d'après lequel doit être faite l'évaluation des éléments de l'actif et du passif; la jurisprudence, établie seulement en matière de tribunaux de commerce, se borne d'ailleurs à donner sur la question des jugements d'espèce. Un commerçant peut donc, tout en étant absolument de bonne foi, dresser son inventaire sans faire des évaluations conformes à une jurisprudence administrative actuellement en formation (2). »

b) Une distinction très nette doit être établie entre les réserves, les provisions, les amortissements.

Les réserves sont constituées par des prélèvements

(1) Voir notamment un article de M. Lescure, dans la *Revue Politique et Parlementaire*, tome CXV, page 56 et la réfutation de M. Allix, même revue, tome CXVI, page 207.

(2) Nalot, *op. cit.*, page 31.

sur les bénéfices, faits pour parer à des besoins ultérieurs : elles figurent au passif au même titre que le capital et ont le caractère d'une augmentation de celui-ci.

On donne le nom de provision « à toute rétention de bénéfices bruts destinée à la réparation de pertes non réalisées, fussent-elles certaines et même prochaines (1). » Les provisions peuvent correspondre à des réserves pour fluctuation des cours, pour pertes éventuelles de matériel, pour péréquation des dividendes.

L'amortissement peut se définir : « L'affectation d'un gain à la réparation, exacte ou forfaitaire, d'une perte consommée (2). »

Les réserves font évidemment partie du bénéfice net alors que les amortissements sont une charge de l'entreprise qui doit être déduite du bénéfice brut pour en dégager le bénéfice net.

Quant aux provisions, les opinions sont partagées : M. Nalot soutient qu'elles doivent être incorporées dans les bénéfices des exercices correspondant à leur constitution (3), sauf dans des cas exceptionnels. MM. Prieur et Chaveneau, s'inspirant des « Notions élémentaires sur les impôts directs », admettent qu'elles peuvent ne pas figurer dans le montant du bénéfice imposable de l'exercice, et qu'elles rentreront dans celui d'un exercice ultérieur, si la perte en prévision de laquelle elles ont été

(1) Quesnot, op. cit., page 320.

(2) Quesnot, op. cit., page 320.

(3) Nalot, op. cit., page 38. Les circonstances exceptionnelles correspondent au cas des compagnies concessionnaires de services publics qui doivent laisser un matériel en état à la fin de leur concession, donc reconstituer leur capital pendant la durée de celle-ci.

constituées ne s'est pas produite. Mais le choix de l'exercice ultérieur donne lieu à des contestations et le point de vue de M. Nalot nous paraît préférable. Le précédent des bénéfices de guerre montre, en effet, combien il est difficile de faire rentrer des impôts correspondant à des bénéfices réalisés plusieurs années avant la date de l'imposition (1).

Toutes ces remarques préliminaires exposées, nous sommes en mesure d'aborder l'étude des divers postes d'un bilan.

SOUS-SECTION I

Étude critique de l'actif d'un bilan.

On peut, avec M. Batardon, dresser le tableau ci-dessous des postes de l'actif d'un bilan :

I. Actif non disponible :

1° Immobilisations :

- a) Constructions;*
- b) Mobilier commercial;*
- c) Matériel industriel;*
- d) Terrains.*

2° Frais à amortir :

- a) Fonds de commerce;*
- b) Frais de constitution;*
- c) Primes de remboursement;*
- d) Brevets.*

(1) Voir à ce propos le cours de science financière de M. Germain Mantin, années 1922-1923. « La distinction entre le revenu et le capital », pages 142 et suivantes.

II. *Actif réalisable et disponible :*

1° A terme éloigné : créances litigieuses.

2° Stocks :

a) Marchandises et matières premières;

b) Marchandises dépréciées.

3° Réalisable à court terme :

a) Clients solvables;

b) Effets à recevoir;

c) Actionnaires;

d) Portefeuille : titres et participations.

4° Disponibilités immédiates : caisse et banques.

III. *Comptes de régularisation du passif.*

Nous étudierons seulement dans l'ordre de ce tableau les comptes qui peuvent couvrir des dissimulations ou réserves occultes importantes.

I. *Actif non disponible. — 1° Immobilisations.*

a) *Constructions.* — Elles peuvent être portées à l'actif à leur prix de revient ou d'acquisition et sont susceptibles d'amortissement, mais la loi restant muette sur la durée de celui-ci, bien des administrateurs appliqueront un taux excessif sous des prétextes variés. Par exemple : des constructions et des installations nouvelles restent inutilisées par suite d'une crise industrielle et sont amorties en un ou deux exercices sans être imputées aux bénéfices nets réalisés par ailleurs.

b) et c) *Matériel commercial et industriel.* — Il est assez facile aux contrôleurs de vérifier le taux d'amor-

lissement d'un matériel commercial qui ne varie pas beaucoup d'une entreprise à une autre et qui ne représente en général qu'une fraction modeste du capital ; on ne saurait en dire autant du matériel industriel, celui-ci est varié à l'infini et correspond à l'immobilisation d'une partie importante du capital social. Certains administrateurs, toujours à l'affût de perfectionnements et anxieux d'abaisser leurs prix de revient, changent leur matériel dès qu'ils y trouvent un avantage, si minime soit-il. D'autres, au contraire, pour faire apparaître des bénéfices plus considérables ou simplement parce qu'ils sont plus routiniers, renouvellent leur matériel plus lentement. Un même matériel pourra donc être amorti en 4, 6, 8 ans suivant les entreprises, sans que les taux d'amortissement impliquent de la part de leurs auteurs l'intention arrêtée de frauder le fisc. Mais il est difficile aux contrôleurs de distinguer quelles sont, parmi les entreprises qui pratiquent des amortissements rapides, celles qui remplacent effectivement leur matériel et celles qui constituent une réserve occulte d'outillage.

On pourrait encore constituer cette réserve en majorant les prix d'achat et d'installation du matériel que l'on désire amortir ; certaines sociétés l'ont fait de bonne foi, pour tenir compte de la dépréciation du franc entre la date de l'acquisition et celle du remplacement probable de leur outillage. Nous avons vu que cette pratique n'était pas admise par le fisc ; cette interprétation nous paraît contestable, car elle conduit à imposer au titre du revenu une partie du capital social, on sait en effet qu'un amortissement insuffisant correspond à une réduction du capital qui est distribué sous forme de

dividendes ou mis en réserve, mais en tout cas frappé par l'impôt.

d) *Terrains*. — Il est d'usage de porter les terrains au prix d'achat et même, dans certains cas, de les amortir (1) ; cela se conçoit en pleine campagne ou dans certaines villes de province où la valeur des terrains varie lentement, mais il n'en est plus de même à Paris, ou dans les grandes agglomérations, où ils font généralement l'objet d'une plus value constante, compte tenu de la dépréciation du franc. Cette pratique permet de constituer à la longue des réserves occultes immobilières parfois considérables. Citons, par exemple, un grand établissement de crédit qui évalue d'une manière immuable à 35 millions la totalité de ses immeubles, alors que le terrain sur lequel est construit son siège social vaut à lui seul plus de 100 millions, l'ensemble des immeubles étant évalué par un critique financier à 200 millions au bas mot.

2° *Frais à amortir*. — Nous dirons quelques mots des brevets : ils tombent dans le domaine public au bout d'un certain nombre d'années et doivent être amortis d'après un taux tenant compte de leur durée et de ce fait que d'autres brevets peuvent les rendre inutilisables ; il sera donc très difficile à un contrôleur de contester le taux d'amortissement d'un brevet, et certains redevables en profiteront pour dissimuler une partie de leurs bénéfices nets.

Quant aux frais de premier établissement, ils doivent être amortis d'une manière régulière et non d'après les résultats de chaque exercice.

(1) Voir Quesnot, op. cit., page 335.

L'amortissement de la valeur du fonds correspond à une dissimulation de bénéfices, sauf dans des cas exceptionnels.

II. Actif réalisable et disponible.

1° *A terme éloigné : créances litigieuses.* — Ce sont des créances dont le recouvrement est incertain. Dans la pratique, on les amortit en constituant un fonds de réserve intitulé : amortissement des créances litigieuses. On conçoit que certaines sociétés aient tendance à exagérer le nombre de leurs créances douteuses, et comme la vérification des motifs de non solvabilité est fort délicate, elles escamotent ainsi une partie notable de leurs bénéfices. Nous lisons à ce propos dans l'étude critique du bilan d'une grande société de crédit : « Avec les provisions dissimulées dans les créanciers, c'est l'évaluation plus que sévère des débiteurs qui constitue la première masse des réserves cachées de l'établissement. »

2° *Stocks.* — a) *Marchandises et matières premières.* — On sait qu'aucune règle n'a été tracée par la jurisprudence pour l'estimation des stocks. Les sociétés sont donc fondées à les évaluer au prix de revient ou au cours du jour. Cette faculté leur permet dans certains cas de constituer des réserves occultes considérables : par exemple quand les stocks achetés aux cours les plus bas pratiqués pendant l'exercice écoulé ont fait ensuite l'objet d'une hausse constante. On nous objectera que cela n'a aucune importance parce que, les marchandises étant destinées à être vendues, le bénéfice apparaîtra dans un avenir prochain; mais ceci n'est exact qu'à la condition que les marchandises ne soient pas vendues à l'étranger, par l'intermédiaire de filiales, à des prix

compris entre le prix de revient et le cours du jour, pratique qui s'est beaucoup développée en Allemagne, comme nous l'avons vu.

Nous donnons ci-dessous, pour fixer les idées, les cours de certains produits pendant 1924 (1).

	JANVIER	MAI	SEPTEMBRE	DÉCEMBRE
Plomb (100 kgs) .	336	284	308	411
Zinc (100 kgs)	359	284	294	353
Cuivre (100 kgs) ..	677	572	590	653
Coton (50 kgs)	948	769	600	587
Laine (100 kgs) ..	1.580	1.450	1.830	1.910
Café (50 kgs)	439	424	534	605

Certaines sociétés constituent des provisions pour tenir compte d'une baisse ultérieure des cours : elles correspondront sans doute à la différence entre le prix d'achat et le cours du jour de l'inventaire. M. Nalot (2) estime que « dans une période de hausse constante ces provisions sont à considérer en principe comme faisant partie des bénéfices imposables ». Nous relevons cependant le passage suivant dans le rapport du conseil d'administration d'une importante société métallurgique : « A cause de la hausse qui s'est manifestée sur les métaux que nous employons, les stocks non vendus de chacun d'eux ont acquis, pour le moment, une plus valeur considérable. Il en résulte que la provision régulatrice des métaux qui enregistre toutes ces plus values est passée de 36.500.000 à 49.500.000 francs. » Il y a

(1) Extraits des tableaux économiques de la *Revue Politique et Parlementaire*.

(2) Op. cit., page 35.

donc une plus value de 13.000.000 de francs et il semble bien résulter de la lecture du rapport que cette plus value n'ait pas été incorporée dans les bénéfices nets qui sont de 15,7 millions. On peut se demander à quel « exercice ultérieur », pour employer l'expression de certains auteurs, ce bénéfice sera imputé, si, comme tout le laisse prévoir, les cours actuels se maintiennent.

b) *Marchandises dépréciées*. — Ce poste peut évidemment faire l'objet de dissimulation car l'appréciation du degré de dépréciation de certaines marchandises paraît assez subjective.

Il en sera de même des déchets de fabrication ou sous-produits que certaines entreprises pourraient être tentées de ne pas faire figurer à leur actif bien qu'ils aient parfois une réelle valeur : telles les chutes de métaux semi-précieux (plomb, zinc, cuivre, étain).

3° *Réalisable à court terme* et 4° *disponibilités immédiates*.

Nous ne voyons guère de fraude possible dans l'évaluation de l'actif des comptes : caisse et banques, clients solvables, actionnaires et effets; ceux-ci sont généralement portés pour leur valeur nominale et l'on introduit au passif un compte d'ordre : « réescompte du portefeuille » représentant la différence entre la valeur nominale et la valeur effective des effets. Ce compte peut être vérifié facilement en pratiquant quelques sondages. Par contre, l'estimation des titres et participations retiendra plus longtemps notre attention.

D'après M. Nalot (1) « Les valeurs cotées en Bourse

(1) Op. cit., pages 34 et 35.

doivent être évaluées au cours du jour de l'inventaire et il en donne la raison suivante : « les marchandises
« en stock sont cotées au prix de revient en période de
« hausse des cours parce que la plus value ressortira au
« moment de la vente, mais les valeurs en portefeuille
« sont des valeurs de garantie pour lesquelles il convient
« en principe, de tenir compte immédiatement de la
« plus value constatée d'après les cours de la Bourse. »
Cette manière de voir est conforme à celle du ministre
des finances comme nous l'avons vu dans notre section II. Cependant certaines sociétés semblent s'en écarter.

Nous croyons pouvoir affirmer que le comptoir Lyon Alemand, dans son dernier bilan (juillet 23 à juin 24), porte à leur taux de souscription de 500 francs les actions de la Société Minerais et Métaux introduites en Bourse à 700 francs en juin 1923 et dont la valeur oscille depuis janvier 1924 entre 1.000 et 1.400 francs. Citons encore l'« Union Européenne » qui s'est intéressée à plusieurs grandes firmes polonaises, autrichiennes, hongroises et tchécoslovaques en achetant des paquets de leurs actions en plein désarroi économique et monétaire de l'Europe centrale. Il en résulte que son portefeuille vaut plusieurs fois le montant pour lequel il est inscrit au bilan, soit 93 millions au 31 décembre 1923. La plus value n'entre en rien dans les bénéfices et constitue une énorme réserve latente (1).

Enfin d'autres sociétés vont plus loin et amortissent leurs participations sous des prétextes variés, nous détaillons à ce sujet le passage suivant d'une étude finan-

(1) D'après *l'Information Financière* du 3 janvier 1925.

cière (1) : « Le Crédit Lyonnais a créé en participation avec le Comptoir d'Escompte l'Union pour le crédit et l'industrie au capital de 25 millions, banque d'affaire qui paraît peu active; ses actions sont sans doute amorties au bilan du Lyonnais puisqu'elles ne peuvent guère y figurer que dans le portefeuille titres, inscrit seulement pour 2,5 millions. »

Ces quelques exemples montrent bien l'importance des réserves occultes correspondant au portefeuille titres et participations de certaines sociétés.

SOUS-SECTION II.

Etude critique du passif d'un bilan.

Nous donnons, toujours d'après M. Batardon (2), un tableau des principaux postes du passif.

I. — *Passif non exigible.*

Capital.

Réserves légales et spéciales.

Provisions diverses.

II. — *Passif exigible.*

1° A terme éloigné : obligations.

2° A court terme : a) Fournisseurs.

b) Effets à payer.

c) Frais échus.

d) Coupons échus.

(1) D'après *l'Information Financière* du 22 juillet 1924.

(2) Op. cit., page 256.

III. — *Comptes de régularisation de l'actif.*

1° Amortissements divers.

2° Escomptes (à bonifier aux clients).

IV. — *Bénéfices à répartir.*

De tous ces postes : seul le passif exigible à court terme retiendra notre attention puisque nous avons déjà eu l'occasion de parler des réserves, provisions et amortissements. Le passif exigible à court terme embrasse l'ensemble des comptes des créditeurs de l'entreprise qui correspondent aux achats, à la main-d'œuvre, aux frais de fabrication et enfin aux frais généraux.

Nous indiquerons d'après M. Nalot quelques-uns des artifices susceptibles d'augmenter les soldes débiteurs de ces différents comptes c'est-à-dire d'augmenter le passif de l'entreprise. Certains procédés s'appliquent plutôt aux simples exploitants qu'aux sociétés anonymes, mais nous les indiquerons dès maintenant pour ne pas avoir à y revenir dans notre section IV.

a) *Compte marchandises.* — On passe la même facture par double emploi au compte marchandises, ou bien on la fait figurer d'une part au débit de ce compte et, d'autre part, au débit du compte frais généraux. Certains comptables portent au compte d'achats le relevé du fournisseur, au moment où celui-ci adresse les marchandises, puis la facture lorsque celle-ci est payée. Enfin un commerçant peut se procurer des factures délivrées complaisamment par des confrères et les porter au débit du compte marchandises sans qu'il y ait eu d'entrée réelle au magasin.

b) *Compte main-d'œuvre*. — On porte parfois au compte main-d'œuvre des salaires excessifs pour les membres de la famille de l'exploitant, ou des parents d'administrateurs dans les sociétés anonymes, surtout quand elles ont été à l'origine des entreprises individuelles. Parfois on salarie des ouvriers qui n'existent pas dans l'exploitation, ou qui ont été recrutés en vue de constructions nouvelles et constituent un personnel extraordinaire.

c) *Compte frais de fabrication*. — Il englobe les frais nécessaires à l'entretien du matériel et à l'usinage des produits fabriqués. « On y trouve parfois des commissions versées à des intermédiaires, des appointements ou des primes à l'exploitant et même des dépenses personnelles de ce dernier (1). » « D'autre part, les frais d'entretien du matériel et de l'outillage sont souvent exagérés à dessein : du matériel neuf sur lequel un amortissement seulement serait déductible est parfois passé dès son installation comme dépenses de fabrication, c'est ce que l'on appelle amortir avant inventaire (1). »

d) *Compte frais généraux*. — La fraude revêt ici les formes les plus variées, par exemple : les frais de voyage ou de représentation sont surévalués, on passe par frais généraux des dépenses déjà inscrites à un autre compte, des achats ou des installations diverses. Nous lisons dans « *Finances Journal* » (2) à propos des tantièmes versés aux administrateurs d'un grand établissement de cré-

(1) Nalot, op. cit., page 56.

(2) Numéro du 27 janvier 1925, à propos du « Comptoir d'Es-compte ».

dit : « on voudrait connaître le montant de toutes les autres rémunérations attribuées aux dirigeants de l'établissement et qui doivent représenter un total fantastique », toutes les rémunérations auxquelles fait allusion l'auteur de l'article ont sans doute été portées au débit de frais généraux.

Signalons encore les dissimulations relatives à des opérations de change ou à des profits accidentels : les bénéfices escamotés sont inscrits au passif à des comptes fictifs.

Nous indiquerons pour terminer une grave insuffisance qui résulte de la faculté laissée aux redevables de déduire de leurs bénéfices nets les bénéfices taxés à une autre cédule tels que les revenus fonciers et les revenus des valeurs mobilières. Il nous semble que ces diverses ressources devraient être assimilées à des bénéfices bruts et qu'il conviendrait d'en déduire les frais généraux correspondants avant de les retrancher des bénéfices nets (1).

Cette étude critique des bilans, si sommaire qu'elle puisse paraître, nous permet cependant d'affirmer que bien des sociétés parviennent à dissimuler au fisc une partie notable de leurs bénéfices nets.

SECTION IV.

Les insuffisances de taxation en ce qui concerne les bénéfices des commerçants et des industriels.

Nous nous sommes longuement étendus dans la sec-

(1) Voir à ce sujet le projet de budget de 1925, article 5 de la loi de finances.

tion précédente sur les différentes dissimulations que pouvaient recéler les bilans et les comptes en général. Nous examinerons surtout dans cette section les inconvénients qui résultent pour le fisc, du mode d'imposition forfaitaire que nous avons décrit au début de ce chapitre.

a) Etant donnée l'option laissée au redevable, on peut affirmer que s'il préfère le mode d'imposition forfaitaire c'est qu'il y trouve un avantage. Cet avantage peut provenir soit de la falsification du chiffre d'affaires, soit de l'insuffisance du coefficient qui lui est appliqué. Le contrôleur a bien le droit de prendre un coefficient supérieur à la limite maxima prévue, par une industrie ou un commerce, mais cela laisse supposer d'abord qu'il a eu connaissance de la prospérité réelle de l'affaire et ensuite qu'il s'est livré à une étude assez approfondie de sa comptabilité pour pouvoir justifier le coefficient qu'il choisit.

b) Dans une année de déficit ou de bénéfice inférieur à la normale les redevables n'hésiteront pas à produire leur comptabilité et à demander leur imposition d'après leur bénéfice réel.

c) En outre, comme ils ont la latitude de fixer eux-mêmes la date d'ouverture et de clôture de leur exercice commercial et comme, d'autre part, l'imposition forfaitaire d'après le chiffre d'affaires ne peut être basée que sur les résultats de l'année civile, il se produit, au détriment du Trésor, une perte résultant du battement de plusieurs mois qui peut exister entre la clôture de l'année civile et l'ouverture de l'exercice commercial suivant.

Le mode d'imposition spécialement prévu pour les contribuables dont le chiffre d'affaires est inférieur à 200.000 ou 40.000 francs laisse place à des abus encore plus graves. En effet, une fois fixé le chiffre de l'abonnement (celui-ci étant arrêté pour deux ans et renouvelable par tacite reconduction), le contribuable est affranchi de toute tenue de livres et de toute investigation du fisc (loi du 16 avril 1924, art. 5). De plus, pour la base de l'impôt un coefficient unique par profession est appliqué au montant du chiffre d'affaires forfaitaire annuel.

Il résulte de ces dispositions qu'à défaut de livres et de vérifications on ne peut plus savoir quand les limites de 200.000 ou 40.000 francs sont atteintes. En outre, le coefficient unique par profession devra être très atténué pour qu'il puisse s'appliquer sans trop de récriminations dans tous les cas.

Bref, le système du forfait, quel que soit le montant du chiffre d'affaires auquel il s'applique, occasionne pour le Trésor une perte considérable en ce qui concerne la cédule des bénéfices industriels et commerciaux, et, par répercussion, l'impôt général sur le revenu. D'ailleurs l'administration des Finances s'en est parfaitement rendue compte et dans le projet de budget de 1925 (art. 3 et 4 de la loi de finances). Le ministre demande la suppression de l'option pour tous les contribuables dont le chiffre d'affaires dépasse 200.000 ou 40.000 francs, en faisant remarquer qu'elle n'avait été accordée qu'à titre provisoire.

CHAPITRE IV

LES DISSIMULATIONS EN MATIÈRE DE TRAITEMENTS ET SALAIRES & DE BÉNÉFICES DES PROFESSIONS NON COMMERCIALES

Nous avons rapproché dans un même chapitre ces deux cédules parce qu'elles atteignent l'une et l'autre les revenus du travail.

SECTION I.

Etude de la législation en vigueur.

SOUS-SECTION I.

L'impôt sur les traitements publics et privés, les indemnités et émoluments, les salaires, les pensions et les rentes viagères.

Sont soumis à l'impôt les revenus que les fonctionnaires, employés, ouvriers, salariés ou assimilés ainsi que les pensionnés et retraités tirent soit de leur fonction, emploi, profession soit des pensions ou rentes

viagères dont ils ont la jouissance lorsque le montant total dépasse :

6.000 francs dans les communes de 500.000 habitants et au-dessous.

6.500 francs à Lyon et Marseille.

7.000 francs dans le département de la Seine.

Les redevables n'ont pas de déclaration à produire pour l'établissement de cet impôt mais s'ils sont passibles de l'impôt général sur le revenu ils doivent dans leur déclaration indiquer le montant de leurs traitements, salaires, pensions ou rentes viagères.

Pour la détermination du revenu imposable il est tenu compte du montant total des traitements, indemnités, émoluments et salaires ainsi que de tous les avantages en argent ou en nature (logement, chauffage, éclairage, etc... fournis gratuitement) accordés aux intéressés, sous déduction des dépenses directement nécessitées par l'exercice de la fonction de l'emploi. Nous n'avons pas jugé à propos d'indiquer les nombreux cas d'espèces (1) soulevés par l'interprétation de ces dispositions générales : c'eût été une énumération fastidieuse et sans grand intérêt puisque les employeurs qui établissent les déclarations, comme nous allons le voir, n'ont aucun intérêt personnel à frauder ce fisc; les salaires et avantages divers rentrent en effet dans les frais généraux ou dans les frais de fabrication et sont à déduire du bénéfice brut pour en dégager le bénéfice net.

Les pensions et rentes viagères sont retenues à raison de leur montant net.

(1) Voir notamment : Prieur et Chaveneau, *op. cit.*, pages 217 à 225.

Tous les particuliers ou sociétés rétribuant des employés, ouvriers, auxiliaires ou domestiques sont tenus de fournir dans le courant du mois de janvier de chaque année un état présentant la liste des personnes qu'ils ont occupées pendant l'année précédente avec l'indication des appointements, salaires ou gages payés à chacune d'elles; la déclaration doit comprendre aussi les remises, commissions, parts de bénéfices, primes, gratifications, et en général toutes les sommes représentant la rétribution du travail effectué ou des services rendus. Les indemnités de déplacement doivent être mentionnées à part; il en est de même des rémunérations accordées sous forme d'avantages en nature dont l'administration se réserve le soin d'apprécier la valeur.

Remarquons toutefois que les employeurs ne sont pas tenus de déclarer les sommes payées à des salariés employés moins de trente jours consécutifs et qu'ils sont dispensés également de fournir aucun renseignement en ce qui concerne les personnes dont les appointements ou salaires, calculés en tenant compte de tous les avantages en argent et en nature et sous déduction des frais d'emploi déboursés, ne dépassent pas pour l'année entière la somme exonérée de l'impôt dans la commune où ces personnes sont domiciliées.

De même, les particuliers, sociétés, associations payant des pensions ou rentes viagères supérieures à 1.250 francs sont tenues d'indiquer au contrôleur dans le courant du mois de janvier de chaque année les noms et adresses des titulaires de ces pensions ou rentes ainsi que leur montant.

Le contrôleur muni de ces divers renseignements détermine le revenu brut; il en déduit, s'il y a lieu, le

montant des dépenses et frais professionnels et fixe la base de cotisation sauf le droit pour l'intéressé de la contester après la publication du rôle. L'imposition est donc établie par voie de taxation administrative.

Le taux de l'impôt est de 7,2 %. La fraction du revenu comprise entre le minimum imposable et 8.000 francs est compté pour moitié, le reste pour la totalité.

SOUS-SECTION II.

L'Impôt sur les bénéfices des professions non commerciales.

Dans la catégorie des bénéfices des professions non commerciales sont compris les revenus des professions libérales et, d'une manière générale, les produits de toutes occupations ou exploitations lucratives non soumises à un impôt spécial sur le revenu. Le bénéfice imposable est constitué par l'excédent des recettes totales sur les dépenses nécessitées par l'exercice de la profession, ou plus généralement, par l'acquisition du revenu.

Les dépenses déductibles sont de nature très variable, suivant la profession ou exploitation envisagée. Parmi celles dont il y a lieu de faire état le plus fréquemment on peut citer : le loyer des locaux spécialement affectés à l'exercice de la profession; les frais d'entretien, d'éclairage et de chauffage de ces locaux; la rémunération des employés, aides ou collaborateurs; les frais de bureau, de déplacement, d'encaissement des notes d'honoraires ou factures, etc. (1).

(1) D'après Prieur et Chavenau, op. cit., page 243.

Le taux et les conditions d'imposition sont les mêmes que pour la cédule précédente.

Toute personne passible de l'impôt est tenu de faire, dans les deux premiers mois de chaque année, au contrôleur une déclaration de son bénéfice imposable.

SECTION II.

Les dissimulations en matière de traitements et salaires.

Nous ferons une distinction entre les fonctionnaires et salariés d'une part et les artisans ou petits exploitants assimilés aux salariés de l'autre.

a) Nous mettons tout de suite hors de cause les déclarations faites par les administrations pour les fonctionnaires, nous les supposons conformes en tout point à la loi. En ce qui concerne les salariés, nous pensons que les déclarations sont suffisamment exactes pour les raisons que nous avons déjà indiquées; on doit cependant faire une réserve pour certaines complaisances. Nous citerons l'exemple suivant, qui nous a été rapporté : le directeur commercial d'une société a touché 50.000 francs d'appointements en 1921, d'après la déclaration établie par la société qui l'emploie, mais il a jugé suffisant de déclarer 25.000 francs seulement et s'est attiré de ce chef une demande d'éclaircissements du contrôleur; il a pu l'éluder en obtenant de son directeur général un certificat de complaisance attestant que sur les 50.000 francs qui lui avaient été remis : 25.000 cor-

respondaient à des frais de déplacement et de représentation.

Signalons encore que les exploitants agricoles s'abstiennent de toute déclaration pour leur personnel salarié qui cependant serait dans bien des cas passible de l'impôt. Nous relevons par exemple dans divers journaux (1) l'entrefilet suivant sur les gages des domestiques de ferme dans le Charolais : « On constate une augmentation formidable des prix par rapport aux années précédentes. C'est ainsi que l'on a vu à Gueugnon des valets de ferme, pouvant diriger une exploitation agricole, obtenir un gage annuel de 6.000 francs; des jeunes gens de moins de vingt ans gagnent 4.000 francs par an. En plus de ces gages ils sont nourris, logés et entretenus. » Nous serons modestes en évaluant à 3.600 francs par an les avantages en nature et nous arriverons à des gages de 9.600 et 7.600 francs qui échappent à l'impôt. On peut nous objecter que l'article signale une augmentation formidable, mais nous sommes bien certains que ces mêmes salariés étaient passibles de l'impôt les années précédentes et en tout cas nous nous portons garants qu'ils ne le paieront pas dans les années à venir.

Sous les deux réserves précédentes, les employeurs déclarent assez exactement les salaires payés, mais le fisc n'est pas toujours à même d'utiliser les renseignements reçus quand ils s'appliquent à des salariés qui changent de domicile une ou plusieurs fois dans l'année et, géné-

(1) Notamment l'*Information* du 13 février 1925.

• (2) Voir aussi l'instruction ministérielle du 20 novembre 1923. Prieur et Chaveneau, op. cit., page 146.

ralement, ne laissent pas leur nouvelle adresse à leur ancienne résidence.

Enfin, échappent encore à l'impôt les salariés qui sont employés par différentes entreprises et ne touchent dans chacune d'elles qu'un salaire inférieur au minimum imposable et qui, par suite, n'est pas déclaré.

b) Nous avons déjà fait allusion à l'article 10 de la loi du 30 juin 1923 qui assujettit à l'impôt sur les traitements et salaires et non pas à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux certains artisans, marchands ambulants, chauffeurs, cochers et pêcheurs. Si cette mesure paraît justifiée dans bien des cas, elle peut couvrir parfois des dissimulations importantes quand les redevables réalisent de gros bénéfices qui échappent au contrôleur du fisc à défaut de toute comptabilité.

Tel est, notamment, le cas d'artisans disposant d'un outillage réduit, mais adapté à l'usinage de spécialités. On nous a cité, entre autres exemples, celui d'un fabricant de poires électriques qui réalise un bénéfice annuel d'une centaine de mille francs, tout en se conformant aux dispositions de la loi du 30 juin 1923 en ce qui concerne le personnel employé.

Nous croyons cette source de dissimulations assez importante, sans pouvoir toutefois la comparer aux dissimulations de bénéfices industriels et commerciaux.

SECTION III

Les dissimulations de bénéfices par les titulaires de professions libérales.

Nous pouvons relever deux modes de dissimulation

pour cette catégorie de bénéfices : l'un consiste à réduire le bénéfice brut, l'autre à majorer les dépenses résultant de l'exercice de la profession qui doivent être déduites du bénéfice brut pour en dégager le revenu imposable. Ces deux procédés sont sans doute utilisés par bien des redevables sur une échelle plus ou moins étendue.

Le contrôle devient d'autant plus difficile que les revenus sont plus élevés, car les signes extérieurs deviennent alors tout à fait insuffisants : un grand chirurgien célibataire peut avoir un train de vie évalué à 150.000 francs alors qu'il en gagne 500.000. Et cependant les signes extérieurs sont les seuls indices qui permettent actuellement aux contrôleurs d'évaluer les revenus de cette cédule et de modifier les déclarations.

Remarquons encore que bien des intéressés ne connaissent leurs revenus que très approximativement; on nous a rapporté, par exemple, que le fils d'un médecin prélevait régulièrement sur la caisse de son père, à son insu, 600 à 700 francs par mois, soit environ le dixième de ses honoraires.

Il nous paraît inutile d'insister sur ces dissimulations tant il est facile d'imaginer ou de relever des exemples. Nous ne saurions mieux conclure qu'en citant le passage suivant (1) : « L'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales est loin de produire les sommes qu'on serait en droit d'en attendre. L'absence d'un contrôle effectif des déclarations n'a pas seulement pour effet de porter un grave préjudice au

(1) Projet de budget de 1925, article 8, page 41.

Trésor. Elle crée, en outre, en faveur des contribuables relevant de la cédule des professions non commerciales un véritable privilège, dont on comprendrait d'autant moins le maintien que beaucoup de ceux qui en bénéficient réalisent des profits importants. »

CHAPITRE V

LA RÉPERCUSSION SUR L'IMPÔT GLOBAL DES FRAUDES COMMISES AU TITRE DES IMPÔTS CÉDULAIRES

Nous nous proposons, dans ce chapitre, de donner quelques indications sommaires sur l'impôt global, et d'examiner différentes critiques formulées contre les réductions et abattements à la base, consentis aux redevables des divers impôts sur les revenus.

Nous étudierons ensuite les répercussions sur l'impôt global des fraudes commises au titre des divers impôts cédulaires, et nous donnerons une évaluation des revenus des contribuables français, en indiquant la progression des impôts qui les ont frappés pendant ces dernières années.

SECTION I

Étude sommaire de l'impôt global, quelques arrêts de jurisprudence.

L'impôt est dû, chaque année, par les personnes dont le revenu net total, après application des déductions stipulées par la loi pour charges de famille, a dépassé 7.000 francs pendant l'année précédente.

Ce revenu doit faire l'objet d'une déclaration au contrôleur des contributions directes avant le 1^{er} mars de chaque année. Le contribuable consigne le produit net de ses revenus nets des diverses catégories, ainsi que leur montant total. Il spécifie ensuite quelles sont les charges dont il entend retrancher le montant de l'ensemble de ses revenus.

Nous avons déjà défini les revenus nets correspondant aux différentes cédules, nous donnerons seulement ici quelques indications complémentaires.

Le contribuable, propriétaire de l'immeuble qu'il habite, doit comprendre dans sa déclaration le revenu qu'il tirerait de la location de son immeuble, évalué par comparaison avec des propriétés similaires de la région, louées dans des conditions normales.

En ce qui concerne les distributions de réserves suivies d'émissions d'actions nouvelles par des sociétés anonymes ou en commandite par actions, sont seules passibles de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et de l'impôt global les sommes mises effectivement à la disposition des actionnaires. Par exemple, si une société propose à ses actionnaires de recevoir, à leur choix, soit une partie des réserves, soit des actions gratuites, les réserves distribuées ou les actions gratuites seront passibles de l'impôt. (Arrêts du C. E., 15 février 1923 et 8 juin 1923.) Si au contraire la société distribue des actions gratuites à ses actionnaires sans leur laisser la faculté de toucher à la place une somme équivalente en espèces, les actions gratuites ne seront pas passibles des impôts ci-dessus. (Arrêt du C. E., 15 février 1923.) Dans le premier cas, actions ou réserves étaient consi-

dérées comme une distribution de revenu différée, il ne saurait en être de même dans le second.

Le montant d'un lot payé à un contribuable en remboursement d'une obligation n'est pas susceptible d'entrer en compte dans les bases de l'impôt général dû par ce contribuable. (Arrêt du C. E., 28^e janvier 1921.)

Les sommes affectées aux réserves dans une société en nom collectif doivent entrer au prorata de la part de chacun d'eux dans le calcul de l'impôt général sur le revenu de chaque associé (1). (Arrêt récent du C. E., *Le Globe*, n° 3.013 du 19 février 1925.)

Nous pensons que bien des contribuables ne se conforment pas à ces interprétations des textes donnés par la jurisprudence et dissimulent consciemment ou non des revenus qu'ils devraient déclarer.

Nous avons vu que le contribuable devait spécifier la nature et le montant des charges qu'il entendait retrancher de son revenu global. C'est à cette condition expresse qu'il a le droit d'en tenir compte dans la détermination de son revenu imposable, et s'il en opérât la déduction sans fournir en même temps les indications exigées par le règlement, sa déclaration serait irrégulière, et le revenu qu'elle accuserait devrait être rehaussé du montant des déductions abusivement effectuées. L'état de ces charges doit préciser (2) :

a) Au sujet des dettes contractées et des arrérages de

(1) Un article de la loi de finances de 1923, disjoint par la suite, tendait à abolir cette différence de traitement entre les réserves des sociétés anonymes et celles des sociétés en nom collectif (voir *Le Temps*, du 25 juin 1923).

(2) Article 10 de la loi du 15 juillet 1914.

rentes payées à titre obligatoire, le nom et le domicile du créancier ou crédi-rentier et le chiffre des intérêts ou arrérages annuels. Cette mesure doit fournir un moyen de contrôler les déclarations des créanciers et crédi-rentiers, mais elle devient caduque quand les débiteurs ne s'y conforment pas ou échappent à l'impôt global; tel serait le cas d'un exploitant agricole ayant emprunté à titre chirographaire.

b) Au sujet des contributions directes et des taxes assimilées, la nature de chaque impôt, le lieu de l'imposition, l'article du rôle et le montant de la cotisation. Il est intéressant de se rendre compte de la répercussion de cette disposition sur le taux réel de l'impôt général payé par le contribuable jouissant d'un gros revenu. Nous empruntons au rapport de M. Violette sur le budget de 1925 l'exemple suivant : un contribuable jouissant d'un revenu de un million, défalcation faite des charges de famille, sera imposé aux taux réels ci-dessous :

47,5 %	pour la première année de l'imposition.
19,1 %	— deuxième — —
36,1 %	— troisième — —
25,9 %	— quatrième — —
32 %	— cinquième — —
28,3 %	— sixième — —

Ensuite le taux restera compris entre 29 et 30 %. C'est là une source d'insuffisances qui avait échappé au législateur de 1914.

c) Au sujet des pertes provenant d'un déficit d'exploitation, le redevable doit désigner l'exploitation déficitaire, le chiffre et les éléments d'évaluation du

déficit. Sur ce point, l'intéressé n'est pas tenu de produire, dans sa déclaration, des détails circonstanciés : il suffit qu'il expose très succinctement les causes du déficit. Par exemple, les rares exploitants agricoles qui établissent des déclarations pour l'ensemble de leurs revenus pourront, dans les années d'abondance, déclarer un bénéfice agricole forfaitaire minime, et dans les années de disette retrancher de leur revenu global le déficit réel de leur exploitation qu'ils détermineront d'une façon assez arbitraire.

Nous rappelons que l'impôt qui frappe le revenu global, tel que nous l'avons défini, est très rapidement progressif, puisqu'il passe de 2,4 % pour la tranche comprise entre 6.000 et 20.000 francs à 60 % pour la fraction excédant 550.000 francs.

SECTION II

Abattements et réductions en raison des charges de famille au titre des impôts cédulaires et global.

Nous avons indiqué, dans les divers chapitres de notre thèse, les abattements à la base dont bénéficient les redevables des divers impôts cédulaires et de l'impôt global. A ces abattements viennent se superposer des réductions prévues par la loi du 31 juillet 1917 (art. 52). Il est donc fait, pour une charge de famille, d'abord un abattement à la base, puis après le calcul de la cotisation une réduction de l'impôt.

Ce système a fait l'objet de vives critiques que nous devons signaler, car elles ont été formulées au cours

de la semaine fiscale d'inspiration radicale-socialiste et peuvent, par suite, faire l'objet de projet ou de proposition de loi émanant de la majorité parlementaire actuelle.

a) « Les réductions d'impôts entraînent de graves complications dans le service; de plus elles sont d'un montant généralement minime et hors de proportion avec le but cherché : l'allègement réel des charges fiscales. Il conviendrait de les supprimer et d'augmenter les abattements à la base. »

b) « Les dégrèvements pour charges de famille ne se comprennent pas en ce qui concerne la contribution foncière, impôt réel, qui frappe les choses plutôt que les personnes. » Ce point de vue nous paraît en contradiction flagrante avec l'esprit de la législation actuelle.

c) « Il se produit des abus dans l'application des dispositions légales. Il arrive, par exemple, que plusieurs enfants concourant dans la même proportion à l'entretien de leurs ascendants âgés, indiquent, chacun de leur côté, ces ascendants à leur charge dans la déclaration de leurs revenus. »

Indépendamment des abattements pour charges de famille, il existe des dégrèvements à la base que nous avons signalés. Remarquons, à ce propos, que les travailleurs intellectuels et particulièrement ceux qui, tout en exerçant une profession libérale, perçoivent cependant certaines sommes ayant le caractère de traitements ou salaires, doivent être assujettis pour partie à l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales et pour une autre part à l'impôt sur les traitements, salaires et émoluments divers, bénéficiant ainsi, grâce à

ces deux impositions distinctes, de deux dégrèvements à la base et non d'un seul. Cette interprétation résulte d'arrêts récents du Conseil de Préfecture de la Seine et du Conseil d'Etat (1). Devant cette dernière assemblée, le commissaire du gouvernement Binet, dans ses conclusions, a fait observer que le fait que le contribuable a une profession principale et que certains de ses revenus n'ont qu'un caractère occasionnel, ne doit pas permettre de les classer ailleurs que dans la cédule à laquelle leur nature intrinsèque les rattache.

SECTION III

Des répercussions sur l'impôt global des dissimulations et des insuffisances relevées au titre des différentes cédules.

Nous pensons que quelques exemples permettront d'illustrer, mieux qu'un long commentaire, les répercussions sur l'impôt global des insuffisances et des dissimulations de revenus relevées au titre des divers impôts cédulaires.

L'attention a déjà été attirée sur les pertes résultant pour le Trésor du régime forfaitaire dont bénéficient les propriétaires fonciers, les agriculteurs, les commerçants et les industriels taxés d'après leur chiffre d'affaires. Tous ces redevables ont la latitude de faire figurer leurs revenus forfaitaires et non leurs revenus réels sur leur déclaration d'impôt global. Cette faculté réduit

(1) Voir *l'Information*, du 21 janvier 1925 et *Le Temps*, du 18 janvier 1925.

singulièrement le montant de leur imposition, puisque les tarifs de l'impôt global sont rapidement progressifs. En ce qui concerne notamment les bénéfices agricoles, le bénéfice forfaitaire est tellement minime que presque tous les redevables de l'impôt cédulaire échappent au global. Par exemple, l'éleveur de moutons qui réalise un bénéfice réel de 500.000 francs n'est pas assujéti à l'impôt global parce que son bénéfice forfaitaire n'excède pas 7.000 francs.

On trouve encore l'origine d'une grosse perte pour le Trésor dans la pratique des bilans fictifs sur laquelle nous avons longuement insisté. Nous relevons, à ce propos, l'exemple suivant (1) : « Une société distribue 1.800.000 francs de dividende annuel. Ses actions ne sont pas cotées en Bourse. Leur valeur globale déclarée au fisc pour le calcul de l'impôt de transmission est de 33 millions. Cette évaluation sert aussi pour les droits de succession des actionnaires. Le bénéfice annuel déclaré est d'environ 3 millions, chiffre imposé comme bénéfice commercial. La société et ses actionnaires paient donc, notamment, les impôts suivants :

Impôt cédulaire de 12 % sur le dividende	
(1.800.000)	216.000
Impôt de transmission de 0,72 % sur la va-	
leur des actions (33 millions).....	237.600
Impôt de 9,6 % sur les bénéfices commer-	
ciaux (3 millions).....	288.000

(1) L'escamotage des bénéfices au profit des administrateurs dans les sociétés par actions. Tract par L. Bailly, ancien ingénieur du Corps des Mines.

Impôt successoral sur une annuité moyenne de 33 millions évalué.....	100.000
---	---------

35

Impôt global sur le revenu des actionnaires (1.800.000) évalué.....	180.000
--	---------

Total..... 1.021.600

Or, les bilans sont fictifs, et il s'agit d'une très grande société minière et métallurgique d'une prospérité exceptionnelle, du plus grand avenir, qui possède déjà plus de 30 filiales. La société gagne 50 millions par an et progresse rapidement. En outre, ses participations valent déjà environ 400 millions. Elle devrait distribuer, comme Bruay, par exemple, au moins 20 millions de dividendes, sans compter ceux de ses filiales, et être cotée en Bourse plus d'un milliard, donc payer au moins les impôts suivants :

Impôt cédulaire sur un dividende de vingt millions	2.400.000
---	-----------

Impôt de transmission sur un capital de 1 milliard.....	7.200.000
--	-----------

Impôt sur un bénéfice commercial de 50 millions	4.800.000
--	-----------

Impôt successoral sur une annuité moyenne de 1 milliard évalué.....	3.000.000
--	-----------

35

Impôt global sur un revenu de 20 millions évalué	2.000.000
---	-----------

Total..... 19.400.000

En tenant compte des dividendes de filiales, ce total serait considérablement dépassé. »

Nous terminerons en disant dans quelles conditions les revenus des grosses fortunes peuvent échapper en partie à l'impôt. Ces revenus proviennent, en général, de différentes sources : immeubles, valeurs mobilières et souvent bénéfices industriels ou commerciaux ou exercice d'une profession libérale. En ce qui concerne les immeubles, nous avons déjà dit que le revenu forfaitaire était inférieur au revenu réel. Quant aux valeurs mobilières : une partie peut facilement être dissimulée ou placée à l'étranger, le reste fait l'objet de placements en actions capitalisées à des taux assez bas mais susceptibles de procurer des revenus supplémentaires sous forme de distributions de réserves, droits de souscriptions à des actions nouvelles, jetons de présence, tantièmes et autres avantages attachés aux fonctions d'administrateur et ces produits accessoires peuvent assez facilement être dissimulés. Rappelons en outre les opérations de Bourse. Enfin les bénéfices industriels et commerciaux ou résultant de l'exercice d'une profession libérale peuvent être dissimulés en partie comme nous l'avons vu.

Mais il y a mieux : le propriétaire d'une grosse fortune, qui ne dépense annuellement qu'une partie de ses revenus, pourrait fonder une société anonyme pour la gestion de sa fortune; il échapperait ainsi à l'impôt global pour la partie des bénéfices non distribués. Du reste bien des industriels et des commerçants ont transformé dans ce but leurs entreprises en sociétés anonymes et aucun texte de loi ne saurait actuellement empêcher un gros propriétaire foncier de constituer une société civile pour la gestion de ses immeubles.

SECTION IV.

Les revenus des contribuables français; où en est la répression des fraudes fiscales ?

Nous voici arrivés au terme de la première partie de notre travail, nous croyons intéressant de donner en guise de conclusion une évaluation des revenus des contribuables français et de montrer la progression des impôts cédulaires et global qui les ont frappés pendant ces dernières années.

SOUS-SECTION I.

Les revenus des contribuables français en 1922 (1).

Nous donnerons simplement les résultats auxquels sont parvenus certains économistes, sans exposer leurs méthodes d'évaluation qui évidemment ne sauraient être qu'approximatives.

La valeur locative, c'est-à-dire le revenu de la propriété bâtie considérée dans son ensemble, serait de 8.400 millions. Le revenu réel des propriétés non bâties serait de 4 milliards environ.

Les revenus de valeurs mobilières appartenant à des

(1) Nous avons emprunté les quelques renseignements qui vont suivre au cours d'Economie politique de M. Colson et à un article sur les revenus du capital, paru dans la *Revue Politique et Parlementaire* du 10 janvier 1925.

Français peuvent être évalués à 21 milliards en y comprenant les tantièmes des administrateurs.

Le total des pensions et rentes viagères atteint 5 milliards. Les salaires et traitements évalués à 14.700 millions en 1913 peuvent être évalués à 40 milliards.

Les bénéfices des entrepreneurs, y compris les artisans et les paysans étaient évalués à 11.200 millions en 1913 on peut admettre le même coefficient de majoration que pour les traitements et salaires et adopter 30 milliards.

Nous arrivons ainsi pour 1922 à un revenu brut global de : 108 milliards environ.

En estimant à 15 % l'accroissement des revenus depuis 1922, en raison de la dépréciation de la monnaie, on obtient pour 1924 un revenu global de 125 milliards, chiffre donné par le ministre des Finances et le rapporteur du Budget (1).

Sous-Section II.

Les produits des impôts sur les revenus depuis 1916.

Nous avons extrait du projet de budget de 1925 le tableau ci-après qui indique la progression du produit des divers impôts cédulaires et de l'impôt global depuis 1916. (Les chiffres sont donnés en milliers de francs.)

Nous aurions voulu pouvoir indiquer l'ordre de grandeur des évasions correspondant aux différentes cédules et à l'impôt global. D'après les renseignements qui nous

(1) Discours de M. Violette, le 14 février 1925.

DÉSIGNATION DES IMPOTS	EXERCICE 1916	EXERCICE 1917	EXERCICE 1918
Contribution { Propriétés bâties.....	111.830	113.083	141.189
Foncière { Propriétés non bâties.	6.1056	65.914	80.355
Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.....	»	»	108.473
Impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole.....	»	»	1.226
Impôt sur les traitements, salaires, etc.	»	»	36.088
Impôt sur les bénéfices des professions non commerciales.....	»	»	3.374
Impôt sur les revenus des valeurs mobilières, dépôts, créances.....	181.000	242.000	253.000
Impôt général sur le revenu.	32.465	200.886	363.236

(1) Produit probable pour l'exercice 1924, sauf en ce qui

EXERCICE 1919	EXERCICE 1920	EXERCICE 1921	EXERCICE 1922	EXERCICE 1923	EXERCICE 1924
142.769	294.229	313.524	329.008	331.369	383.490
79.575	162.862	177.301	178.164	176.914	205.925
225.232	456.913	980.962	960.965	1.551.482	1.571.000
2.654	9.143	28.303	24.239	29.858	37.050
64.494	81.405	287.714	327.231	220.975	210.350
5.583	13.992	42.904	45.940	69.445	70.700
200.000	568.000	926.425	1.017.853	1.165.938	1.683.539
571.227	740.300	1.452.245	1.239.968	1.923.895	2.450.000

concerne les revenus des valeurs mobilières.

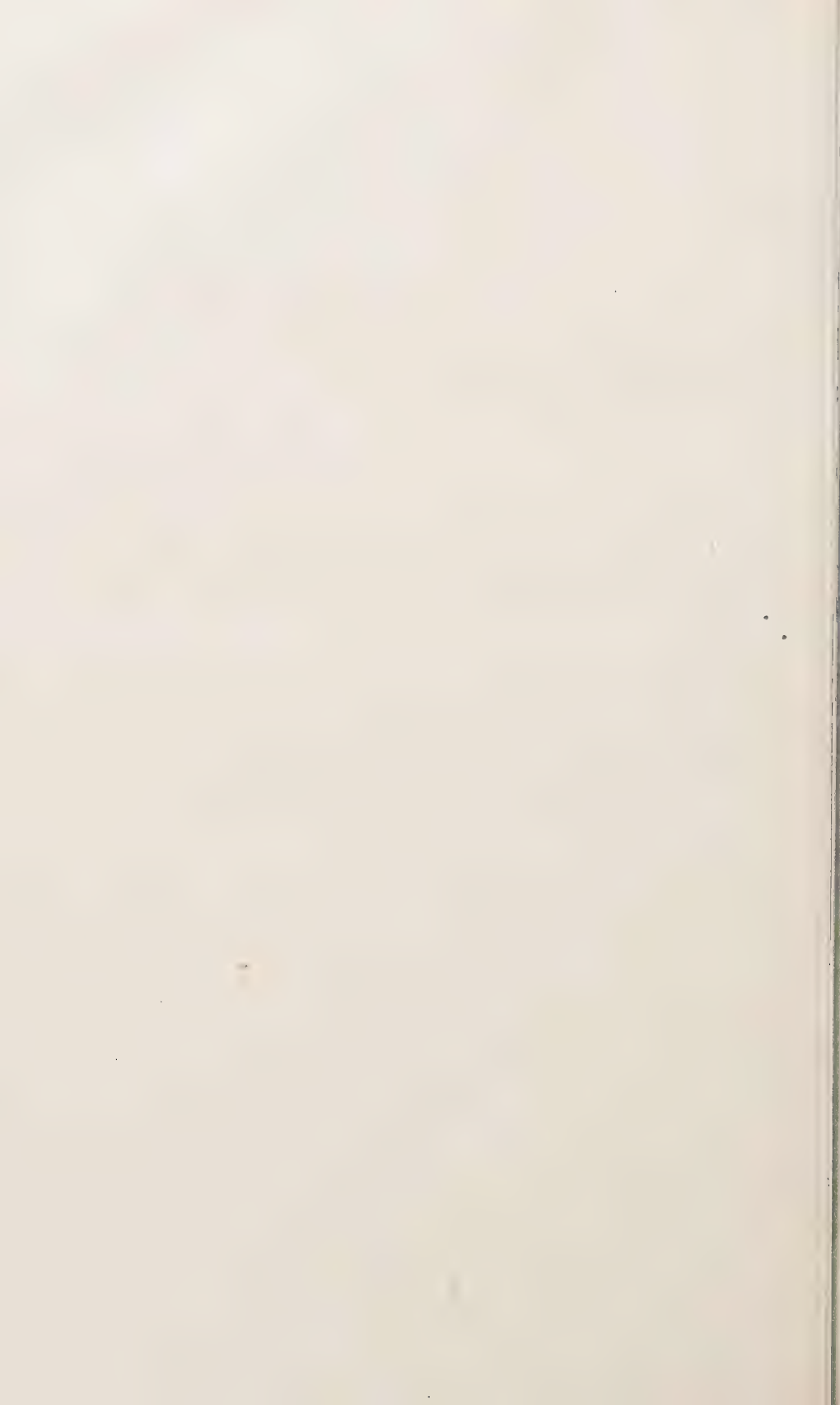
ont été donnés les services du ministère des finances ne se sont pas livrés à cette étude et c'eût été beaucoup de présomption de notre part d'espérer la mener à bien livré à nos seules ressources. Signalons cependant que l'administration évaluée, d'une façon d'ailleurs tout à fait arbitraire, à 400 millions par an la perte qui résulterait de la fraude dans les déclarations des revenus mobiliers (1).

De ce rapprochement, des revenus d'une part et des charges qu'ils supportent de l'autre, il résulte qu'en dépit des fraudes que nous avons signalées le rendement des impôts a progressé sans cesse, compte tenu de la dépréciation du franc. Les quelques mesures de répression que nous allons proposer dans la seconde partie de notre travail amélioreraient encore le produit de ces impôts, tout en assurant une meilleure réparation des charges fiscales.

(1) Déclaration de M. Dausset au groupe de l'Union démocratique et radicale du Sénat, le 13 février 1925.

DEUXIÈME PARTIE

**La Répression des Insuffisances et des Fraudes
Relevées au Titre des Impôts sur les Revenus**



CHAPITRE I.

COMMENT AMÉLIORER LE RENDEMENT DE L'IMPOT FONCIER ET DE L'IMPOT SUR LES BÉNÉFICES AGRICOLES

SECTION I.

L'impôt foncier.

Nous avons critiqué, dans la première partie de cette thèse, le principe du forfait et dénoncé les insuffisances d'imposition qu'il couvrait; en outre le principe des révisions périodiques espacées de 10 ou 20 ans nous a paru défectueux à l'époque actuelle.

Le système que nous allons proposer comporte l'imposition du revenu réel et s'applique aussi bien aux propriétés bâties qu'aux propriétés non bâties; nous distinguerons seulement les propriétés louées ou affermées d'une part et les propriétés habitées ou exploitées par leurs propriétaires de l'autre.

a) Pour les propriétés louées ou affermées, nos fa-
veurs vont au système anglais : il consiste à exiger du locataire ou fermier une déclaration du loyer ou fermage payé et l'avance de l'impôt pour le compte du

(1) Voir thèse Bonic, Paris, 1923,

propriétaire. Nous retiendrons seulement la première disposition. La déclaration serait adressée chaque année avant le 1^{er} février au contrôleur des contributions directes du lieu du domicile du locataire ou fermier. Quand celui-ci serait en jouissance depuis plus d'un an il renouvelerait sa déclaration tous les deux ans seulement. La déclaration mentionnerait le montant du loyer et les charges de toute nature imposées au preneur, le total ferait l'objet d'un abattement forfaitaire de 20 %, 25 %, 40 % suivant qu'il s'agirait d'une propriété non bâtie, bâtie, ou d'une usine et cela pour tenir compte des frais d'entretien.

Le propriétaire indiquerait dans sa déclaration d'impôt pour le revenu global, les revenus bruts de toutes ses propriétés louées ou affermées en les groupant d'après leur nature et les circonscriptions où elles sont situées, il ajouterait à ces revenus bruts les valeurs locatives des immeubles dont il se réserve la jouissance : il appartiendrait au contrôleur d'appliquer les abattements forfaitaires aux divers revenus. Dans le cas où les dépenses d'entretien et de conservation, effectuées pour l'ensemble des immeubles, dépasseraient le total des abattements forfaitaires, le contribuable indiquerait dans un paragraphe spécial de sa déclaration à quelle somme il estime l'ensemble de ces dépenses, il en donnerait à part un état détaillé à titre de justification. (Les formules spéciales pourraient être établies par les soins de la direction des contributions directes.) Le contrôleur pourrait déduire du revenu brut le total des dépenses indiqué par le contribuable en lui demandant au besoin des explications complémentaires, quand celles-ci paraîtraient insuffisantes les abattements forfaitaires seraient seuls

effectués et le contribuable ne pourrait plus réclamer qu'après la publication du rôle.

b) En ce qui concerne les propriétés habitées ou exploitées par leurs propriétaires, les valeurs locatives seraient déterminées d'après le système actuellement en vigueur. Les révisions pourraient avoir lieu tous les cinq ans, du moins tant que l'instabilité des conditions économiques, consécutive à la guerre, persisterait.

SECTION II.

Les bénéfices de l'exploitation agricole.

Le Gouvernement actuel s'est préoccupé d'améliorer le rendement de l'impôt sur les bénéfices agricoles lors de l'élaboration du projet de budget de 1925. Il a proposé (article 5 ancien) de porter le taux de l'impôt à 8 % lorsque l'agriculteur a un revenu forfaitaire imposable excédant 12.000 francs; le taux de 6 % restait applicable aux exploitants qui cultiveraient en blé le quart de leurs superficies. En outre, l'article 13 (ancien) obligeait les exploitants agricoles à déclarer leur revenu réel dès que leur revenu forfaitaire dépasserait 7.000 francs.

La commission des finances a écarté ces deux propositions et elle a fait adopter par la Chambre le texte suivant (1) (article 5, nouveau).

« Le premier alinéa de l'article 17 de la loi du 31 juillet 1917, modifié par l'article 2 de la loi du 25 juin 1920,

(1) Séance du 26 février. Un autre texte proposé par la commission le 20 avait été écarté.

est complété comme suit : « Toutefois, lorsque l'évaluation obtenue par l'application des coefficients à la valeur locative cadastrale excède 6.000 francs, la fraction en excédent est majorée de :

100 % entre 6.000 et 10.000 francs

200 % entre 10.000 et 20.000 francs

300 % pour le surplus

« Les exploitants visés au paragraphe précédent sont tenus de remettre à la mairie, qui les transmettra au contrôleur des contributions directes du lieu de leur exploitation, avant le 1^{er} février de chaque année, une déclaration indiquant, par nature de culture, la contenance des terrains qu'ils ont exploités au cours de l'année précédente, toutefois, ces déclarations ne seront pas renouvelées tant qu'il n'interviendra pas de changement dans la superficie des terres exploitées ou de modification sensible dans les natures de culture. »

« Nul ne pourra bénéficier du dégrèvement à la base prévu par l'article 18 de la loi du 31 juillet 1917, modifié par l'article premier de la loi du 25 juin 1920, s'il n'a pas fourni dans le délai prescrit la déclaration prévue au paragraphe précédent. »

« L'impôt sur les bénéfices agricoles est établi au nom de celui qui les a réalisés et dans la commune où il a son habitation principale au 1^{er} janvier de l'année qui suit celle de la réalisation des bénéfices. »

Cet article n'est que la consécration du système en vigueur avec une aggravation des charges des gros exploitants; nous avons vu combien le régime actuel, est défectueux et nos préférences vont à une suggestion

émise lors de la semaine fiscale (1) qui consiste en ceci :

1° Pour les grandes exploitations (celles dont la valeur locative dépasserait 6.000 francs par exemple), les exploitations spécialement affectées à l'élevage, les cultures maraîchères l'imposition sur les bénéfices réels est possible, car leur caractère semi-industriel suppose presque toujours l'existence d'une comptabilité.

Les détracteurs de ce système prétendent que la tenue d'une telle comptabilité est incompatible avec ce qu'ils appellent la « théorie des consommations intérieures » (2). Nous pensons au contraire qu'il n'est pas nécessaire d'établir une comptabilité minutieuse mais qu'il suffirait d'évaluer d'une part : les recettes correspondant aux ventes de denrées, animaux, volailles, et, d'autre part, les dépenses d'exploitation telles que : le prix du fermage, les assurances, les engrais, les semences, etc...; ces éléments de recettes et de dépenses sont, en général, parfaitement connus des intéressés.

Les agriculteurs dont l'exploitation rentre dans la catégorie que nous étudions seraient donc taxés d'après leurs bénéfices réels dégagés d'une comptabilité sommaire; ils auraient à déclarer ces bénéfices en même temps qu'ils souscriraient leurs déclarations pour l'impôt global. Ils fourniraient, en outre, un état indiquant par nature de culture, la contenance des terrains qu'ils ont exploités au cours de l'année précédente; l'application aux différentes parcelles de coefficients appropriés

(1) Op. cit., page 98; nous avons ajouté les exploitations affectées à l'élevage à la 1^{re} catégorie.

(2) Voir Bonic, thèse citée.

aux récoltes qu'elles ont produites permettrait de contrôler le bénéfice déclaré.

Rappelons que la déclaration du bénéfice réel est obligatoire en Allemagne quelle que soit l'étendue de l'exploitation (1); on ne voit pas ce qui peut empêcher de l'exiger en France des gros exploitants.

2° « Pour les exploitations moyennes et petites on baserait l'impôt sur un bénéfice approximatif et qui serait déterminé d'après la surface exploitée par nature de culture, à l'aide d'un bénéfice moyen à l'hectare préalablement fixé. »

« La surface et la nature de culture seraient déclarées obligatoirement par l'intéressé; ce système a fonctionné dans certains contrôles de façon officieuse et a donné d'excellents résultats. Quant au bénéfice moyen à l'hectare, des commissions spéciales où collaboreraient les délégués des agriculteurs, de l'administration des contributions directes et des services agricoles départementaux, le fixeraient par région naturelle et non par département. »

Il y aurait lieu en outre de supprimer les dégrèvements à la base et de maintenir seulement les réductions pour charges de famille. L'application de l'impôt à la grande masse des exploitants n'augmenterait pas beaucoup le travail des contrôleurs car tous les nouveaux redevables sont déjà passibles de l'impôt foncier. On pourrait par contre supprimer la cote personnelle et mobilière et poursuivre ainsi l'achèvement de la réforme de nos impôts directs.

(1) Loi du 29 mars 1920, article 32, modifié par la loi du 24 mars 1921.

Nous voici bien loin des timides mesures retenues par le législateur; il est malheureusement à craindre, avec la forte représentation des classes rurales au Parlement, qu'aucune tentative sérieuse ne soit faite pour améliorer le rendement de l'impôt sur les bénéfices agricoles.

CHAPITRE II.

LA RÉPRESSION DES DISSIMULATIONS EN MATIÈRE DE REVENUS DES VALEURS ET CAPITAUX MOBILIERS

Nous avons vu que les revenus des valeurs et capitaux mobiliers pouvaient être facilement dissimulés. Le législateur s'est vivement préoccupé de réprimer ce genre de fraude et l'on vient d'assister à l'application inopportune de mesures insuffisamment étudiées qui sont, malheureusement, susceptibles de jeter le discrédit sur toutes les tentatives de répression ultérieures.

Il s'agit, selon nous, pour le fisc de contrôler les revenus encaissés d'une part et l'exportation des capitaux de l'autre. Après avoir examiné la répression sous ces deux aspects nous indiquerons les différentes solutions que le législateur peut retenir.

Nous terminerons ce chapitre par un exposé rapide de quelques mesures visant certains revenus des capitaux mobiliers.

SECTION I.

Comment connaître les revenus des valeurs mobilières encaissés par les contribuables.

Les principaux systèmes de contrôle proposés se rat-

tachent aux quatre types suivants expérimentés dans divers pays avec un succès variable :

a) *La nominalisation des titres* (1), *les titres transmissibles par endossement*. — La nominalisation obligatoire des titres a fait l'objet de nombreuses et vives critiques, citons en particulier celles-ci :

« Les titres au porteur se transmettent de la main à la main, sans formalités ni difficultés aucunes, tandis que la mutation des titres nominatifs exige toujours un temps plus ou moins long, ces délais sont rendus inévitables notamment par les lois qui protègent les incapables. Il faut vérifier l'identité du vendeur, rechercher s'il ne s'agit pas de titres appartenant à un mineur, à un interdit, à une femme mariée, si le remploi en autres valeurs nominatives n'est pas obligatoire, etc. Et toute négligence commise à cet égard entraîne de lourdes responsabilités, tant pour les sociétés et établissements émetteurs des titres que pour les intermédiaires.

« A supposer que les titres au porteur fussent progressivement remplacés par des valeurs nominatives, il en résulterait, de toute évidence, un ralentissement marqué du rythme de la circulation des richesses. Chacun sait comment celle-ci a été activée et amplifiée, grâce au merveilleux instrument que sont les valeurs mobilières au porteur qui permettent de féconder d'innombrables entreprises sur leur rapide passage et d'affluer facilement, pour la même raison, vers les caisses du Trésor. »

(1) Voir : Allix, op. cit., page 527 et le « Temps », 29 juillet et 1^{er} août 1923.

En Italie, la loi du 24 septembre 1920 avait rendu obligatoire la nominalisation des titres, mais les inconvénients de cette mesure sont apparus avec une telle évidence que l'on a dû bientôt la rapporter.

Une forme atténuée de la nominalisation fut présentée le 5 mars 1923 sous forme d'amendement par M. Vincent Auriol et quelques-uns de ses collègues (1). Les titres au porteur n'auraient été transmissibles que par voie d'endossement, au moyen d'une mention inscrite par le titulaire lors de la livraison réelle du titre. La copie de cette mention aurait été signifiée par lettre recommandée ou par acte extra-judiciaire au siège de la société, ville, département ou Etat, et transcrite sur un registre spécial appelé registre des endossements. On adressa à cet amendement les mêmes reproches qu'à la transformation obligatoire des titres au porteur en titres nominatifs.

Le législateur français a eu jusqu'ici la sagesse d'écarter toutes les propositions tendant à la nominalisation des titres; mais il a créé un régime de faveur au profit des valeurs nominatives. D'une part, il a accru les charges supportées par les titres au porteur, en portant de 0,30 % à 0,72 % la taxe annuelle de circulation qui frappe ces titres, pendant que le droit de mutation des valeurs nominatives était maintenu sans augmentation à 0,90 %. D'autre part, les conversions tendant à transformer un titre au porteur en titre nominatif ont été exonérées de tout impôt, tandis que la taxe perçue à l'occasion de l'opération inverse, c'est-à-dire de la transformation d'une valeur nominative en titre au porteur,

(1) J. O., 6 mars 1923, Ch. des dép. Débats, pages 961 à 976.

a été portée en juin 1920 de 0,90 % à 2 % (1). Et afin de rendre effective pour les propriétaires de titres cette différence de régime, la loi de finances du 30 juin 1923 a interdit aux sociétés ou établissements émetteurs de prendre à leur charge la taxe annuelle de circulation applicable aux valeurs au porteur aussi bien que le droit de conversion des valeurs nominatives en titres au porteur.

L'on se préoccupe actuellement (2) : d'une part, de simplifier les formalités qui accompagnent le transfert des titres nominatifs ou leur conversion en titres au porteur, d'autre part, de créer un nouveau type de titre transmissible par voie d'endossement. On ne saurait qu'approuver ces mesures qui n'entraveront en rien le développement du marché financier ; mais on doit regretter vivement que le législateur n'ait pas encore songé à abolir le droit de conversion de 2,4 %, des titres nominatifs en titres au porteur, qui pousse les capitalistes à conserver leurs titres sous la forme au porteur, quand ils n'ont pas l'intention de les conserver longtemps en portefeuille.

b) *Le bordereau de coupons.* — Il a été institué par la loi du 22 mars 1924 (art. 61 à 68) et réglementé par le décret du 16 septembre 1924 ; il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1925 et s'est trouvé abrogé par un vote de la Chambre le 22 février suivant (3).

(1) 2,4 % depuis la loi du 22 mars 1924.

(2) Voir notamment l'*Information*, du 16 février 1925.

(3) A la suite de ce vote, un décret paru le 24 février 1925 au *Journal Officiel* en a suspendu l'application.

Les dispositions essentielles du décret étaient les suivantes :

ART. 3. — Les personnes ou sociétés faisant profession de payer des intérêts, dividendes, revenus et autres produits de valeurs mobilières doivent exiger la production du bordereau prévu par l'article 62 de la loi.

Ces mêmes personnes ou sociétés sont dispensées de la production du bordereau pour les coupons qu'elles présentent elles-mêmes à l'encaissement.

ART. 4. — Le bordereau mentionne les nom, prénoms et nationalité de la personne qui présente les coupons, ainsi que le lieu de son domicile et celui de sa résidence habituelle.

ART. 5. — Le requérant qui dépose un bordereau doit justifier de son identité.

ART. 13. — Les bordereaux sont classés par les établissements payeurs dans l'ordre des opérations journalières et enliassés par mois. Ils sont conservés pendant les cinq années qui suivent celle du paiement et doivent, durant ce délai, être présentés à toute réquisition des agents de l'enregistrement ou des contributions directes ayant le grade de contrôleur.

Le décret envisage en outre le cas des coupons détachés de titres reportés, encaissés à l'étranger pour le compte de Français ou en France pour le compte d'étrangers; mais nous n'avons donné ci-dessus que les dispositions indispensables pour la clarté de notre exposé.

Le mode de contrôle que nous venons de décrire est à peu près inefficace sous sa forme actuelle. Supposons en effet qu'un contrôleur soupçonne un contribuable de dissimuler une partie des revenus de ses capitaux mobi-

liers : il devra chercher les bordereaux souscrits par le redevable dans les établissements du lieu de sa résidence, puis s'adresser à ses collègues des localités où le contribuable soupçonné est susceptible d'avoir encaissé des coupons. On se heurte donc à une quasi impossibilité matérielle, comme l'ont constaté les critiques financiers de divers journaux. Nous lisons par exemple (1) : « A défaut de classement des bordereaux dans l'ordre alphabétique par les établissements payeurs, le travail des agents du fisc devient formidable. Voit-on d'ici l'accumulation des fiches que les innombrables petits rentiers vont apporter aux établissements payeurs, et comment ne pas craindre qu'après avoir perdu leur temps en vaines recherches les infortunés fonctionnaires n'avouent leur impuissance. »

Le système ne peut donc devenir efficace qu'à la condition que tous les bordereaux soient centralisés et classés par ordre alphabétique. Ce classement n'est pas irréalisable, mais il serait infiniment plus simple de recourir au carnet de coupons dont nous parlerons bientôt.

Le bordereau a encouru des critiques beaucoup plus vives que celles que nous venons de formuler. On lui a reproché d'avoir précipité la vente des titres français sur le marché de Paris et largement contribué à la baisse générale des valeurs qui a diminué le portefeuille national d'une vingtaine de milliards depuis deux mois (2). Il aurait aussi suscité un exode de capitaux évalué à 13 ou 20 milliards suivant les auteurs. Enfin, avec les

(1) *Le Pour et le Contre*, 28 septembre 1924.

(2) *L'Information*, 27 janvier 1925.

formalités requises, il compromettrait les opérations de report (1) d'une part, et inciterait de l'autre les porteurs étrangers de valeurs françaises à se défaire de leurs titres.

c) *Le carnet de coupons.* — Il répond au même but que le bordereau de coupons, mais rend singulièrement plus aisée la tâche de l'administration; d'après la proposition de M. Bokanowski (2) « toute personne qui touche des coupons devrait posséder un carnet, visé par le contrôleur des contributions directes, sur lequel seraient inscrits tous les coupons encaissés dans l'année ». Ce principe serait complété par une série de dispositions inspirées de celles qui ont été prévues pour l'application du bordereau de coupons. Et l'on ne voit réellement pas en quoi la présentation du carnet gênerait les contribuables, du moins ceux qui établissent régulièrement leurs déclarations d'impôts.

d) *L'obligation au dépôt des coupons et l'obligation de renseigner pour les banques.* — Ces deux mesures ont été instituées en Allemagne par la loi du 8 septembre 1919 contre l'évasion des capitaux. La loi impose une double obligation : d'une part, obligation pour les propriétaires de titres de n'effectuer leurs encaissements de coupons que par l'intermédiaire des banques où ces coupons sont déposés : c'est ce que les Allemands appellent le « Depotzwang » (obligation au dépôt); d'autre part, obligation imposée aux établissements de crédit

(1) *Le Temps*, 21 septembre 1924.

(2) *Journal Officiel* du 23 février 1923 et du 24 février 1923. Chambre des Députés. Débats, pages 784 à 795 et 808 à 813.

de renseigner le fisc sur le portefeuille de leurs clients; c'est ce que les Allemands appellent l' « *Auskunfts-plicht* » (obligation de renseigner).

Ces mesures ont été accueillies avec faveur par une partie de la presse allemande; on lit notamment dans *La Gazette de Francfort* du 25 janvier 1922 (n° 67) :

« Ce pouvoir de contrôle donné aux agents du fisc par l'intermédiaire des établissements de crédit présente des avantages énormes et constitue à l'heure actuelle le seul moyen mis à la disposition des administrations pour asseoir les impôts existants conformément au principe de l'équité »

Cependant, la loi du 8 septembre 1919 a fait l'objet de vives attaques de la part des gens qu'elle gênait; ils ont invoqué en faveur du rétablissement du secret bancaire son caractère vexatoire et son inefficacité; leurs avis ont été écoutés et la loi du 30 juin 1923, dans son article 7, consacre l'abrogation des mesures que nous avons indiquées.

Tels sont les différents systèmes proposés, tant en France qu'à l'étranger, pour contrôler les revenus encaissés par les porteurs de valeurs mobilières. Deux surtout nous paraissent particulièrement efficaces et pratiques : ce sont le carnet de coupons et le système allemand que nous venons de décrire; mais ils supposent l'un et l'autre une surveillance très stricte de l'exportation et de l'importation des capitaux; est-elle réalisable? C'est la question que nous allons examiner maintenant.

SECTION II

Comment contrôler l'exportation et l'importation des capitaux ?

Pour enrayer l'évasion des capitaux, le législateur a jugé opportun de proroger d'année en année la loi du 3 avril 1918. Le but de la loi était autre en réalité : on se proposait de réserver au marché français les disponibilités nationales et d'éviter un exode de capitaux consécutif aux gros succès allemands remportés sur notre front, exode qui aurait pu avilir notre change et rendre nos approvisionnements de plus en plus onéreux.

On a pu aussi se féliciter quelque temps d'avoir émis, grâce au maintien de la loi, les très gros emprunts de la victoire et de la reconstitution, et procuré à l'industrie les capitaux dont elle avait besoin. Mais il y a lieu aujourd'hui de regretter amèrement ces appels par trop exclusifs au crédit d'une part, et le faible accroissement de notre portefeuille de valeurs étrangères de l'autre.

Nous avons dit dans la première partie de ce travail que la loi du 3 avril 1918 était à peu près inefficace eu égard au but qu'on lui assigne actuellement : son abrogation ne devrait plus être qu'une question de mois, sinon de semaines.

Pour contrôler les échanges de capitaux entre pays, nous proposons le système suivant, qui comporte la liberté d'exportation ou d'importation des capitaux et titres moyennant une déclaration au fisc, par exemple au contrôleur du domicile ou du lieu du principal éta-

blissement, qui centraliserait tous les renseignements.

Les sommes et titres importés feraient l'objet d'une déclaration annuelle avec discrimination de leur provenance : revenus de capitaux, rémunération de services, ventes de marchandises, etc... Il en serait de même des sommes exportées, sauf quand elles doivent franchir la frontière avec une personne physique : dans ce cas, outre la déclaration annuelle globale, une déclaration spéciale et préalable serait adressée au contrôleur qui en délivrerait reçu; la déclaration préalable ne serait pas exigée pour l'exportation de sommes inférieures à 5.000 francs pour une personne et un passage de frontière; elle serait toujours exigée pour les titres. Des déclarations globales plus fréquentes pourraient être demandées aux commerçants ou sociétés spécialisés dans le commerce d'exportation ou d'importation.

En ce qui concerne les étrangers, on pourrait organiser d'abord une simple surveillance qui comporterait : de leur part une déclaration verbale des sommes transitées au moment du passage de la frontière, de la part des banques une déclaration des transferts de fonds et titres effectués pour le compte de clients étrangers; de plus, toute expédition de titres par la poste serait subordonnée à une autorisation préalable. Il existerait à Paris un organisme chargé de recueillir tous les renseignements fournis par les banques sur les opérations de leurs clients étrangers; il aurait la faculté de demander aux intéressés des justifications sur les transferts et sur la provenance de leurs capitaux et le droit de faire bloquer leurs comptes éventuellement.

Il y aurait lieu d'établir un triple contrôle pour assurer le respect de ces mesures :

a) Une surveillance des frontières permettrait au fisc de s'assurer que les porteurs de sommes importantes ou de titres ont adressé une déclaration préalable au contrôleur du lieu de leur domicile et sont bien porteurs du reçu dont nous avons parlé. Tout voyageur français devrait, en quittant le territoire, présenter un carnet d'identité (1) sur lequel seraient inscrits le montant de la somme (2), le nombre et la nature des titres exportés; lorsqu'il rentrerait, il présenterait à nouveau son carnet d'identité en déclarant la somme et les titres dont il est porteur; quand cette somme serait supérieure à celle qui a été déclarée lors du passage précédent (sortie de France), ou quand il y aurait importation de titres, une fiche serait immédiatement établie et adressée au contrôleur du lieu de son domicile. La fiche indiquerait la différence entre les sommes déclarées aux deux passages et le montant et la nature des titres importés.

Les voyageurs étrangers seraient tenus également de présenter un carnet d'identité sur lequel seraient inscrits, à chaque passage de la frontière, les sommes et titres importés ou exportés; des justifications pourraient être demandées, sauf aux porteurs d'autorisations délivrées par l'organisme dont nous avons parlé.

b) Les banques seraient tenues de fournir annuellement au fisc le relevé des opérations sur l'étranger

(1) Appelé par exemple : « Carnet d'importation et d'exportation des capitaux et titres ». Il pourrait, du reste, se confondre avec le carnet de coupons.

(2) Nous entendons par somme aussi bien des espèces que des chèques, lettres de crédit, etc.

effectuées par chacun de leurs clients. Au moment de l'ouverture de leur compte, les clients produiraient leur carnet de coupons pour faire la preuve de leur nom et domicile réels. En dehors du compte proprement dit d'un client, toute banque tiendrait un compte spécial de ses opérations sur l'étranger, et cela pour faciliter le contrôle du fisc. Pour compenser le travail supplémentaire ainsi occasionné aux banques, chaque opération donnerait lieu à la perception d'une redevance fixe à moins que le client ne mentionne son désir d'effectuer régulièrement ses opérations par l'intermédiaire d'un même établissement; auquel cas il serait perçu simplement une redevance annuelle forfaitaire.

Les titulaires de comptes dans des banques étrangères seraient tenus de présenter les chèques et ordres de virement, qu'ils adressent directement à l'étranger, au visa de la banque où ils effectuent généralement leurs opérations en France, cette banque inscrirait le montant du chèque ou du virement sur le compte spécial « opérations sur l'étranger » du client, dont nous avons parlé.

c) Enfin, le contrôle postal serait rétabli : il permettrait de vérifier la sincérité des déclarations faites par les particuliers et par les banques pour le compte de leurs clients.

Pour expédier une somme supérieure à 1.000 francs ou des titres, l'intéressé établirait une fiche qui serait adressée par l'agent des postes au contrôleur du lieu de son domicile. L'expéditeur ferait la preuve de son identité en montrant son carnet de coupons ou son carnet : « importation et exportation des capitaux et titres ». De même lors du paiement de mandats ou la remise de

paquets clos, lettres recommandées ou en valeur déclarée, en provenance de l'étranger, l'agent des postes établirait une fiche adressée au contrôleur du lieu du domicile du destinataire; il consignerait sur cette fiche le montant du mandat payé ou le nombre et la nature des titres reçus. Le destinataire serait tenu de procéder à l'ouverture des lettres et paquets clos en présence de l'agent des postes quand celui-ci lui en ferait la demande.

Seul cet ensemble de mesures, esquissées à gros traits, permettrait au fisc de connaître approximativement les mouvements de capitaux et titres opérés par les particuliers, les commerçants, les sociétés. Le contrôle des déclarations pour le revenu global deviendrait plus aisé. Mais notre système est complexe et il soulèverait surtout les protestations les plus indignées des assujettis.

SECTION III

Du choix d'un système de répression.

Après avoir étudié la question du contrôle des revenus des valeurs mobilières sous le double aspect que nous lui avons reconnu, nous sommes en mesure d'examiner divers projets de répression et en particulier celui qui résulte de la loi de finances de 1925, telle qu'elle vient d'être votée par la Chambre.

a) Le système le plus énergique comporterait l'institution du carnet de coupons d'une part, et de l'autre la mise en vigueur d'une réglementation de l'importa-

tion et de l'exportation des capitaux et titres inspirée des mesures que nous avons décrites, qui devraient naturellement être mises au point après une critique approfondie. Ce système est compliqué, nous l'avons reconnu, ses résultats peuvent paraître incertains à bien des esprits, il serait en tout cas fort impopulaire; dans ces conditions, on peut se demander s'il est opportun de le mettre en vigueur pour réprimer des fraudes qui causent au Trésor un préjudice évalué à 400 millions?

b) A défaut du système précédent, on ne peut avoir recours qu'à des demi-mesures. La Chambre a adopté ce dernier parti lors du vote de la loi de finances de 1925. Après la malheureuse expérience du bordereau de coupons, que nous avons exposée, le législateur a renoncé à instituer le contrôle des revenus des valeurs mobilières encaissées en France et s'est borné à édicter des sanctions très graves contre les capitalistes qui dissimulent leurs capitaux placés à l'étranger et les revenus qu'ils en tirent.

L'article 20 *bis* dispose que : « Dans les délais prévus pour le dépôt de la déclaration exigée en vue de l'assiette de l'impôt général sur le revenu, toute personne passible de l'impôt sera tenue de décrire la nature et la valeur des différents éléments de l'actif à l'étranger qu'elle possédait au 1^{er} janvier de l'année précédente (dépôts en banque, créances, valeurs nominatives ou au porteur, immeubles, etc.). Elle devra également déclarer le revenu que lui ont assuré, pendant l'année précédente, ces divers éléments d'actif ainsi énumérés et écrits.

« La déclaration, tant des différents éléments d'actif que du revenu, se fera sous la foi du serment.

... « Toute contravention aux dispositions qui précèdent sera punie, outre les sanctions prévues par l'article 366 du Code pénal, d'une amende spéciale égale au montant de l'avoir dissimulé, sans préjudice de l'affichage du nom du contrevenant et des motifs à la porte de la mairie du lieu de son imposition.

« Les articles 59, 60, 463 du Code pénal sont applicables au délit spécifié au présent article.

« Les dispositions de la loi du 3 avril 1918, de l'article 13 de la loi du 28 février 1921, de la loi du 31 mars 1922 et des articles 72 à 77 de la loi du 31 mars 1924 réglant l'exportation des capitaux et l'importation des titres et valeurs sont abrogées. »

Malheureusement il n'est prévu aucun contrôle des capitaux déposés à l'étranger et parmi les chèques payés en France, en provenance de l'étranger, il est impossible de discerner ceux qui correspondent à des encaissements de coupons. Les fraudes ne pourront être découvertes qu'accidentellement et par suite de grosses maladresses de leurs auteurs. Les mesures votées ne toucheront donc que les fraudeurs timorés, les propriétaires de grosses fortunes qui jugent excessifs les impôts qui les frappent continueront à dissimuler leurs revenus encaissés à l'étranger. Quant aux capitalistes, qui ont conscience de leur devoir fiscal, ils n'ont pas attendu le vote de ces dispositions pour se conformer à la législation antérieure qui leur fait une obligation de déclarer leurs revenus encaissés à l'étranger (art. 16 de la loi du 15 juillet 1914 et art. 65 de la loi du 22 mars 1924).

La Chambre a voté également la suppression de la saisine (art. 101 à 112 de la loi de finances) non seulement pour les valeurs à l'étranger, mais pour toutes les

valeurs au porteur. Désormais, on n'hériterait plus que par un envoi en possession ordonné par le président du tribunal, et c'est cet envoi en possession seul qui organiserait la dévolution de la propriété.

Nous craignons que cette mesure demeure inefficace : pour éluder l'envoi en possession et les droits de successions, les propriétaires de titres au porteur donneront de leur vivant ces titres à leurs héritiers et le fisc ne pourra pas découvrir ces donations de la main à la main puisqu'à défaut d'un carnet ou de bordereaux de coupons il n'existe aucun contrôle possible.

c) Certains parlementaires (1) ont proposé que les banques effectuent sur le montant de tout coupon, en sus des impôts existants, une retenue supplémentaire variant de 5 à 10 % suivant les propositions. Si le propriétaire du coupon n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu, comme c'est la grande majorité des cas, il devrait en faire la preuve l'année suivante pour obtenir du fisc le remboursement des 5 ou 10 % perçus sans cause.

Ce système n'est que l'institution déguisée du carnet de coupons. Comment connaître, en effet, le montant des retenues provisionnelles effectuées sur les revenus d'un contribuable à défaut d'un livret sur lequel ces retenues seraient inscrites, et dès l'instant où chaque encaissement doit être consigné sur un carnet on ne comprend plus le prélèvement arbitraire de 5 ou 10 % puisque le montant exact des revenus encaissés est connu. Ces propositions doivent donc être écartées et du reste elles n'ont pas été prises en considération.

(1) Notamment MM. Blum, Dutreil, Pasquet.

d) Enfin M. Dausset a fait part au groupe de l'Union démocratique et radicale du Sénat de la suggestion suivante (1) : « Il s'agirait d'appliquer la méthode forfaitaire à l'impôt général sur le revenu. Ce serait un forfait de courte durée, qui ne pourrait pas excéder trois ans. L'administration évalue, d'une façon tout à fait arbitraire, à 400 millions par an la perte qui résulterait de la fraude dans les déclarations des revenus mobiliers. La Commission des finances de la Chambre estime à 200 millions le produit du bordereau. Si on admet ces chiffres, rien de plus facile que de les consolider en remplaçant le bordereau de coupons par le forfait triennal pour l'impôt global majoré de 10 %.

« 800.000 contribuables seulement vont être assujettis à l'impôt général, et ce chiffre diminue tous les ans par suite de la surenchère anti-démocratique des dégrèvements à la base. Sur ces 800.000, il y en a 200.000 au plus qui ont de gros revenus mobiliers. Il est donc équitable d'atteindre tout le monde. On le pourrait au moyen d'une majoration de 10 % appliquée au forfait des déclarations de 1925. Le principe de l'impôt progressif est ainsi sauvegardé. Quant au principe de l'impôt personnel, il n'est pas atteint, puisque au bout de la troisième année la déclaration redeviendrait obligatoire. Mais il ne faudrait pas que les déclarations insuffisantes, inexactes ou mensongères fussent à l'abri du contrôle par ce moyen. A cet effet, M. Dausset propose de soumettre toutes les déclarations de l'impôt général, sans exception, à l'épreuve des signes extérieurs. On appli-

(1) Le 13 février 1925, voir *Le Temps*, du 15.

querait un coefficient 5 ou 6 basé sur le loyer et d'autres indices. Les déclarations qui ne cadreraient pas avec les signes indiciaires seraient relevées d'office par le contrôleur. Si, pendant les trois ans, le contribuable voyait ses revenus diminués, il serait admis à faire la preuve et pourrait être dégrevé.

Cette proposition doit être rejetée, à notre sens, ainsi que toute disposition tendant à majorer l'impôt sur le revenu global dans une proportion arbitraire pour tenir compte des revenus de valeurs mobilières dissimulés.

Nous avons déjà critiqué le forfait à différentes reprises dans ce travail (1), quant à la majoration elle aurait pour effet d'aggraver les charges des contribuables en règle avec le fisc et de réduire celles que devraient supporter certains fraudeurs, assurés de l'impunité après un semblant de contrôle basé sur les signes extérieurs. Nous verrons en effet, à propos de l'impôt global, que les signes extérieurs, qui pourraient être retenus, ne signifient plus rien pour les revenus supérieurs à une certaine somme, variable du reste suivant les cas, et c'est précisément ces revenus qu'il faudrait atteindre entre tous.

A défaut du premier mode de répression décrit, le second nous paraît le plus satisfaisant et nous souhaitons qu'il ait quelque efficacité, mais sans grande conviction.

(1) Rappelons, en particulier, qu'une dépréciation du franc, qui peut encore être redoutée, aurait pour effet de réduire la valeur or des rentrées escomptées par le Trésor.

SECTION IV.

**De quelques mesures propres à atteindre certains
revenus des capitaux mobiliers qui échappent actuel-
lement à l'impôt.**

Nous avons relevé dans le projet de budget de 1925 un certain nombre de dispositions que nous ne saurions qu'approuver, ce sont en particulier :

L'article 89 (ancien) qui « assujettit à la taxe sur les revenus des valeurs mobilières toutes les distributions de bénéfices faites aux administrateurs sous quelque forme que ce soit, sans qu'il y ait à distinguer entre les distributions obligatoires et les distributions facultatives.

« Le texte vise également les tantièmes des administrateurs des sociétés étrangères, domiciliés ou résidant en France, qui ont été soumis, par l'article 12 de la loi du 30 décembre 1916 aux mêmes règles de perception que ceux des administrateurs des sociétés françaises. »

L'article 90 (ancien) dispose « que l'impôt sera perçu sur tous les remboursements de capital effectués avant la dissolution de la société. »

Les articles 91 et 92 qui visent le revenu des créances. On a distingué :

1° Les créances qui ne sont cessibles que par les voies civiles.

2° Celles qui sont assujetties à la formalité de l'enregistrement et dont la cession échappe à l'article 1690 du Code civil; ainsi que celles qui, tout en étant nomi-

native prévoient la possibilité de créer des titres à ordre ou au porteur.

3° Les titres de toutes autres catégories.

« Pour les créances des deux premières catégories il convient d'instituer le système de la déclaration annuelle dont on peut attendre les meilleurs résultats; car l'administration a la possibilité de suivre les diverses mutations des créances et d'en assurer un contrôle rigoureux.

« Pour les créances de la troisième catégorie l'impôt serait avancé au moment de la rédaction du titre lui-même par le premier créancier au moyen de l'apposition sur le titre de timbres mobiles représentant la taxe exigible sur les intérêts à courir jusqu'au remboursement et au maximum pour une année.

« A défaut de remboursement à l'échéance ou à l'expiration de la première année, le détenteur du titre serait tenu d'y apposer de nouveaux timbres représentant l'impôt exigible s'il s'agit de créances échues, pour une période indivisible d'un mois et, s'il s'agit de créances non échues, soit pour la période à courir jusqu'à l'échéance, soit pour une nouvelle période d'une année au maximum et ainsi de suite jusqu'au paiement définitif. »

Mais avec ce système le fisc continue à ignorer les créances de cette troisième catégorie dont les revenus peuvent être dissimulés au global; pour remédier à cet inconvénient il faudrait rendre obligatoire, sous peine de nullité, l'enregistrement des actes sous seing privé avec présomption d'une convention d'intérêt au moins égal à 6 % à défaut de spécification d'un taux supérieur.

Nous proposerons, outre ces mesures, d'assimiler entièrement aux revenus des valeurs mobilières les reports.

CHAPITRE III

LA RÉPRESSION DES FRAUDES ET DES INSUFFISANCES EN MATIÈRE D'IMPÔTS SUR LES BÉNÉFICES INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX

Nous avons vivement critiqué l'application abusive du forfait à la détermination des bénéfices industriels et commerciaux. La majorité des exploitants devraient être imposés, comme les sociétés anonymes, d'après leurs bénéfices réels, qu'ils connaissent en général. Nous proposerons dans une première section une modification des règles d'établissement de l'impôt en ce qui concerne certaines catégories de redevables. Dans une seconde section nous examinerons quelques mesures de réglementation des inventaires et bilans.

SECTION I.

Modification des règles d'établissement de l'impôt en ce qui concerne certaines catégories de redevables.

Les articles 3 et 4 (anciens) du projet de budget de 1925 proposent l'adoption du régime suivant :

« Seraient obligatoirement imposés d'après le montant des bénéfices effectivement réalisés les sociétés qui

sont tenues de communiquer leur bilan à l'administration de l'enregistrement ainsi que les contribuables dont le chiffre d'affaires excède 200.000 ou 40.000 francs suivant la distinction prévue par l'article premier de la loi du 16 avril 1924.

« Quant aux contribuables dont le chiffre d'affaires est inférieur à ces limites, ils resteraient cotisés d'après le régime forfaitaire prévu par cette dernière loi. Toutefois, conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi du 31 juillet 1917, ils pourraient demander à être imposés d'après le montant effectif de leurs bénéfices, à charge pour eux d'adresser, dans les délais fixés à cet égard, un résumé de leur compte profits et pertes au contrôleur des contributions directes; quelle que soit la décision prise par l'intéressé, le régime adopté lui demeurera applicable pendant une durée de cinq ans. »

Ces dispositions nous paraissent heureuses, elles devraient, à notre sens, être complétées par une révision de la loi du 16 avril 1924. Cette loi dispense, en effet, dans son article 2, des déclarations et justifications, prévues par l'article 3 de la loi du 25 juin 1920, les contribuables admis au versement d'un forfait annuel pour l'assiette de la taxe prévue par les articles 59 à 72 de la loi du 25 juin 1920. Dans ces conditions il n'y a plus aucun contrôle possible du chiffre d'affaires une fois qu'il a été établi par l'administration après entente avec le contribuable.

Nous proposons de modifier ainsi le premier alinéa de l'article 2 de la loi du 16 avril 1924 :

« Tout contribuable admis au bénéfice du forfait tiendra une comptabilité sommaire de ses achats et dé-

penses d'exploitation qui seront inscrits sur un livre aux pages numérotées.

Ce livre sera présenté à toute réquisition des agents des contributions directes ou des autres services financiers désignés par un règlement d'administration publique.

Ce livre et les factures d'achats devront être conservés pendant un délai de trois ans à compter du 1^{er} janvier de l'année durant laquelle le livre a été commencé ou durant laquelle les pièces ont été établies. »

Cette obligation, imposée aux contribuables, assurerait un contrôle facile du chiffre d'affaires et permettrait aux contrôleurs de dénoncer en toute connaissance de cause les forfaits précédemment établis.

Bien que le système exposé réduise considérablement l'application du forfait, il serait intéressant de maintenir en fonction la commission actuellement chargée de déterminer les coefficients, ceux-ci permettraient en effet un contrôle facile des bénéfices réels déclarés.

En ce qui concerne les artisans et petits exploitants assimilés aux salariés par la loi du 30 juin 1923 (article 10), nous pensons qu'outre la déclaration de leur bénéfice annuel ils devraient être astreints à la tenue de la comptabilité sommaire que nous avons décrite. Certains d'entre eux particulièrement modestes pourraient obtenir d'une commission spéciale la dispense de cette formalité et conserver intégralement le bénéfice du régime actuel. Cette commission serait, par exemple, celle qui a été instituée par la loi du 16 avril 1925 (article 5).

SECTION II.

De quelques mesures de réglementation des Inventaires et des bilans.

Nous savons que les sociétés anonymes sont imposées d'après leurs bénéfices réels tels qu'ils résultent de l'examen des comptes profits et pertes et des bilans ; nous avons proposé d'étendre ce mode d'imposition à la majorité des industriels et commerçants. La réglementation des inventaires et bilans présenterait donc un très gros intérêt du point de vue du fisc, mais de l'avis de M. Touzet (1), qui a développé cette question dans une thèse, elle est irréalisable pratiquement. Nous adopterons cette conclusion et nous proposerons seulement les quelques mesures suivantes :

Les terrains feraient l'objet d'une évaluation tous les 5 ans, dès que l'ensemble du marché paraîtrait à l'abri des variations rapides de cours que nous enregistrons actuellement, à partir de 1930 par exemple. La première réévaluation ferait apparaître, sans doute, de grosses plus values qui, exceptionnellement, ne seraient pas imposées et pourraient avoir pour contre-partie au passif un compte : « révision de la valeur des terrains ».

Les constructions et le matériel commercial ou industriel feraient, à partir de la même époque que ci-dessus, l'objet de plans d'amortissement établis pour des périodes de 10 ans pour les constructions, 5 ans pour le matériel. Ces plans seraient adressés au contrôleur du

(1) « La réglementation des bilans dans les sociétés par actions. » *Thèse*, Paris, 1924.

lieu du principal établissement dans l'année de leur entrée en vigueur. Tout amortissement supérieur de 20 % à celui prévu au plan serait assimilé à une dissimulation de bénéfices nets, sauf justifications des intéressés reconnues fondées par le contrôleur. En cas de contestation le Conseil de Préfecture, puis au besoin le Conseil d'Etat statuerait après enquête confiée à des spécialistes. Pour éviter les taux excessifs, les amortissements prévus au titre de chaque exercice seraient effectués intégralement avant toute distribution de dividendes ou tantièmes.

Les provisions seraient réintégrées par le fisc dans les bénéfices nets de l'exercice correspondant à leur constitution, sauf en ce qui concerne les provisions destinées à acquitter les impôts de l'exercice et les provisions pour créances litigieuses pour lesquelles les usages en vigueur seraient conservés.

Les stocks pourraient être évalués au gré des intéressés au prix de revient ou au cours du jour de l'inventaire.

Par contre, les titres en portefeuille et les participations seraient évalués à leur valeur moyenne en bourse pendant le courant de l'année écoulée. Cette valeur moyenne serait celle qui est déterminée pour établir l'impôt de transmission sur les titres au porteur. Les titres non cotés seraient portés à leur prix d'achat ou de souscription.

En ce qui concerne la déduction des revenus des immeubles affectés à l'exploitation et des intérêts des valeurs mobilières figurant à l'actif, on adopterait les dispositions de l'article 5 (ancien) du projet de budget de 1925 qui sont les suivantes :

« Dans l'intervalle qui sépare les révisions des évaluations foncières, la valeur locative à déduire est celle qui résulte de l'évaluation cadastrale. »

« La quote-part des frais généraux afférente aux revenus des valeurs et capitaux mobiliers figurant à l'actif de l'entreprise sera toujours forfaitairement fixée proportionnellement à l'importance de ces revenus par rapport à l'ensemble des recettes de l'entreprise. »

Enfin, toute société ou exploitant adresserait annuellement au contrôleur du lieu de la situation de son principal établissement un résumé du compte frais généraux indiquant les jetons de présence, frais de déplacement, indemnités diverses, salaires ou tantièmes payés à chacun de ses administrateurs ou chefs de service au cours de l'année précédente et cela sans préjudice de la déclaration adressée au contrôleur du lieu du domicile de chacune de ces personnes, comme nous le verrons au chapitre IV.

Nous pensons que la restriction du forfait et les quelques mesures de réglementation des bilans que nous proposons permettraient d'améliorer le rendement de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, déjà très satisfaisant.

CHAPITRE IV

LA RÉPRESSION DES FRAUDES EN MATIÈRE DE TRAITEMENTS ET SALAIRES ET DE BÉNÉFICES DES PROFESSIONS NON COMMERCIALES

SECTION I

La perception à la source en matière de traitements et salaires.

Nous avons signalé quelques-uns des inconvénients du système actuellement en vigueur. Nous lui reprocherons en outre, grâce à ses dégrèvements à la base, puis à ses abattements et réductions pour charges de famille, de faire échapper à l'impôt la grande masse des salariés. Cette constatation serait de nature à réjouir un socialiste, mais nous pensons qu'il est absolument inique que les grosses fortunes soient assujetties à un contrôle sévère et à des prélèvements pouvant atteindre 70 % (1) de certains revenus, tandis que la plupart des

(1) Par exemple, pour un revenu global d'une dizaine de millions : les revenus des valeurs mobilières au porteur seraient

salariés ignorent l'inquisition fiscale et la charge des impôts directs. Le système d'imposition que nous allons proposer est étroitement inspiré de la législation allemande (1), tarifs exceptés; nous l'esquisserons d'abord, puis nous exposerons les avantages qu'il présente à nos yeux.

ARTICLE PREMIER. — Les tarifs de l'impôt correspondent au barème ci-dessous :

TARIF	POUR UN SALAIRE MENSUEL	POUR UN SALAIRE HEBDOMADAIRE	POUR UN SALAIRE JOURNALIER	POUR UN SALAIRE HORAIRE
3 %	inférieur à 600	inférieur à 150	inférieur à 24	inférieur à 3
4 %	— 900	— 225	— 36	— 4,5
5 %	— 1.200	— 300	— 48	— 6
6 %	supérieur à 1.200	supérieur à 300	supérieur à 48	supérieur à 6

ART. 2. — Les réductions suivantes sont accordées :

TARIF de L'IMPOT	RÉDUCTION pour l'épouse légitime à la charge du salarié	RÉDUCTION pour un enfant mineur	RÉDUCTION pour deux enfants mineurs	RÉDUCTION pour trois enfants mineurs	RÉDUCTION pour quatre enfants mineurs ou un plus grand nombre
3 %	10 %	5 %	20 %	40 %	exonération de l'impôt
4 %	10 %	5 %	20 %	40 %	»
5 %	10 %	5 %	20 %	40 %	»
6 %	10 %	5 %	10 %	30 %	40 %

frappés d'un prélèvement de 25 % par les différentes taxes, les 75 % restants seraient atteints jusqu'à concurrence de 60 %, soit 45 % ($75 \times 60 = 45$) du total; l'impôt s'élève donc à $25 + 45 = 70$ % du revenu encaissé.

(1) Nous envisagerons des placements obligatoires équivalents :

es ascendants âgés de plus de 70 ans ou infirmes
et que les descendants infirmes sont assimilés aux

Les enfants doivent être mineurs de 17 ans pour
que leurs parents aient droit à la réduction et cela sans
distinguer si les enfants travaillent ou non. Le salaire
des enfants mineurs de 17 ans échappe à l'impôt et il
n'y a pas lieu de l'ajouter à celui de leurs parents quand
même ils vivraient sous le même toit. Toutefois, les
parents d'enfants mineurs de 21 ans auront droit aux
réductions s'ils sont en mesure de prouver que leurs
enfants poursuivent des études : un certificat du chef
de l'établissement d'enseignement suffira.

Quand l'épouse légitime travaille également : elle est
imposée sur son propre salaire sans qu'il y ait lieu
d'ajouter le salaire de la femme et celui du mari pour
appliquer au total un tarif unique. La femme bénéficie
des mêmes réductions que le mari pour les enfants et
ascendants à leur charge commune.

ART. 3. — Pour les avantages en nature, des équi-
valences en espèces sont imposées.

La nourriture d'un salarié équivaut à un supplément
de salaire de 300 francs par mois.

Pour le logement, les équivalences résultent du ba-
rème suivant (1) :

Quand les salariés sont éclairés et chauffés, il y a
lieu de majorer de 10 % les chiffres ci-dessus.

ART. 4. — Si un contribuable perçoit, outre son

(1) Un autre système consisterait à adopter la valeur locative
des locaux dont les salariés ont la jouissance.

LOGEMENT COMPRENANT :	PARIS	VILLE DE PLUS de 50.000 habitants	VILLE DE MOINS de 50.000 habitants ou campagne
1 pièce d'habitation	500	400	200
2 —	1.000	1.000	500
3 —	2.000	1.500	1.000
4 —	3.000	2 500	1.500
ou plus			

salaire courant, des revenus exceptionnels : jetons de présence (1), gratifications, etc., ils devront être ajoutés au salaire du mois au cours duquel ils ont été encaissés.

Les indemnités et frais de représentation ne seront pas portés en compte pour la détermination du montant des revenus, mais feront l'objet d'une déclaration annuelle comme nous le verrons à l'article 7.

ART. 5. — Le salarié est tenu de se faire délivrer par les autorités communales du lieu de son domicile un livret d'impôt avant le début de chaque année civile ou avant son entrée en service. Mention de ses charges de famille est faite sur ce livret.

ART. 6. — Lors de chaque paiement de salaire ou appointements, le salarié est tenu de présenter son livret d'impôt à l'employeur. Celui-ci doit y apposer des timbres fiscaux pour un montant égal aux sommes retenues, et les annuler.

Le ministre des finances peut instituer un procédé

(1) Les tantièmes restent assujettis à l'impôt de 12 % sur les revenus des valeurs mobilières.

Le tarif sera toujours de 6 % pour les jetons de présence.

différent de celui que prévoit l'alinéa précédent et, en particulier, décréter qu'il ne sera pas fait usage de timbres fiscaux, mais que le versement des sommes retenues sur le salaire sera effectué directement par l'employeur à la recette des finances.

L'employeur répond vis-à-vis du Trésor de la retenue et du versement des impositions, concurremment avec le salarié considéré comme débiteur solidaire.

La responsabilité du salarié est limitée aux cas dans lesquels :

1° Le salarié a perçu un salaire sur lequel les retenues n'ont pas été effectuées régulièrement;

2° L'employeur n'a pas donné au montant des retenues la destination prescrite, au su du salarié; dans ce cas, la responsabilité du salarié disparaît s'il porte immédiatement ce fait à la connaissance du percepteur.

ART. 7. — Chaque année, avant le 31 janvier, tout employeur (particulier ou société) devra adresser au contrôleur du lieu du domicile de chacun de ses employés une déclaration mentionnant le salaire total payé et la période de l'année correspondante, les avantages accordés en nature, les tantièmes, primes, etc., les frais de déplacement et de représentation.

Toutefois, la déclaration ne sera établie que pour les personnes employées plus de six mois consécutifs et dont le salaire mensuel aura dépassé 900 francs, ou qui, touchant un salaire moindre, seront employées moins de huit heures par jour ouvrable.

Tel est, esquissé à gros traits, le mode d'imposition

des salaires que nous proposons ; il présenterait, de notre point de vue, les avantages suivants :

a) Un meilleur rendement de l'impôt sur les traitements et salaires, toute fraude devenant impossible grâce à la perception à la source.

b) Une simplification considérable de l'assiette de l'impôt : les contrôleurs n'auraient plus à s'occuper que de l'impôt global pour les rares assujettis : ceux qui touchent plus de 10.800 francs par an (célibataires) d'après ce que nous avons dit (article 7).

c) Des rentrées pour le Trésor échelonnées sur toute l'année.

d) Un prélèvement suivant de très près les variations de la matière imposable, qualité précieuse dans la période d'éminente instabilité de la monnaie que nous traversons.

e) La suppression possible de la cote personnelle et mobilière, puisque, désormais, le plus humble citoyen serait assujetti à l'impôt sur les salaires ; on tendrait donc vers l'heureuse unification de notre système fiscal, sanctionnée par la disparition d'une des quatre vieilles.

Malheureusement, il est peu probable que le système que nous proposons reçoive la consécration du législateur, par les temps de démagogie à outrance que nous vivons. Le ministre des finances s'est borné à faire insérer dans la loi de finances de 1925 les dispositions suivantes :

ART. 7 (ancien). — « Est rendue obligatoire, quel qu'en soit le montant, la déclaration des émoluments versés à des personnes pouvant exercer en même temps

leur fonction ou leur emploi auprès de plusieurs entreprises, même dans le cas où ces émoluments soumis à la taxe d'enregistrement sur les valeurs mobilières ne sont pas passibles de l'impôt cédulaire sur les traitements. Dans cette dernière hypothèse, en effet, ces rémunérations constituent un élément du revenu général, qu'il y a le plus grand intérêt à porter directement à la connaissance de l'administration des contributions directes. »

« Les chefs d'entreprise devront fournir les mêmes renseignements en ce qui concerne les contribuables exerçant des professions qui sont atteintes, soit par l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (courtier, commissionnaire, intermédiaire), soit par l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales (expert, conseil technique, juridique ou autre). »

Devant l'insuffisance de cette mesure de répression pour la grande masse des salariés, nous ne saurions mieux conclure qu'en citant le passage suivant de M. Allix (1) :

« Ce n'est un secret pour personne que la cédule des salaires est une de celles qui fonctionnent le plus mal, et il semble qu'on recule, de propos délibéré, devant toute mesure susceptible d'en assurer l'application. Comment définir et préciser ces « fonctions susceptibles d'être exercées simultanément » et pourquoi limiter les obstacles à la fraude, au cas où celle-ci profite aux administrateurs ou membres de Comités de direction ? Pour être efficace et mettre les agents du fisc à même de

(1) *Revue P. et P.*, du 10 novembre 1924. « Le projet de budget de 1925. »

découvrir tous les redevables, on pourrait vraiment croire qu'on ne tient pas autrement à les connaître, l'obligation de déclaration devrait être générale et porter sur tous les émoluments payés, quel qu'en soit le chiffre, fort ou faible, et quelle que soit la nature de l'emploi occupé. »

En ce qui concerne les petits artisans et exploitants assimilés aux salariés par la loi du 30 juin 1923 (art. 10), nous avons déjà dit dans le chapitre précédent qu'il y aurait lieu de procéder à une discrimination et non d'étendre à tous les mesures de faveur prévues par le texte de loi que nous venons de rappeler.

SECTION II

Le contrôle des bénéfices des professions non commerciales.

Le projet de budget de 1925 contient en cette matière quelques dispositions heureuses que nous allons exposer et commenter.

Nous avons vu que tous les chefs d'entreprise doivent déclarer, en même temps que les salaires qu'ils versent à leur personnel, les rétributions payées par eux à titre d'honoraires, vacations, etc..., à des contribuables exerçant des professions libérales : experts, conseils techniques ou juridiques, etc. (article 7 ancien). Ceux-ci doivent, d'autre part, aux termes de l'article 8 (ancien), « tenir un registre annuel sur lequel ils doivent inscrire, d'une part, les honoraires et profits de toute nature qu'ils acquièrent à l'occasion de l'exercice

de leur profession, d'autre part le montant de leurs dépenses professionnelles. Ce livre, qui doit être conservé pendant six ans, doit être présenté à toute réquisition du contrôleur des contributions directes; le refus de le communiquer est sanctionné par une amende ». Pour M. Allix, ce n'est pas là une sujétion bien gênante pour qui tient ses affaires en ordre. On ne saurait que souscrire à cette opinion en dépit des protestations indignées et des arguments puérils que les intéressés opposent à ce texte de loi (1).

Il reste à savoir si la tenue de la comptabilité, ainsi imposée, sera sincère. Il y a lieu de distinguer deux grandes catégories de redevables :

1° Les titulaires des charges et offices (notaires, avoués, huissiers, etc.), qui sont tenus d'avoir une comptabilité très précise de leurs opérations. Les falsifications seront donc rares et le droit de regard du fisc permettra un contrôle rigoureux des bénéfices des intéressés.

2° Les médecins, avocats, etc., ne tiendront une comptabilité que pour se conformer à la loi et non parce qu'elle est indispensable à l'exercice de leur profession. Dans ces conditions, des falsifications sont à craindre, mais l'article 7 (ancien) contient, dans le deuxième alinéa transcrit plus haut, une disposition de nature à faire hésiter bien des candidats fraudeurs : la déclaration au fisc des honoraires payés par certains tiers peut fournir,

(1) Voir notamment dans *Le Temps* :

« Les avocats et le fisc », 5 octobre 1924;

« Les médecins et le fisc », 10 décembre 1924.

en effet, des recoupements précieux. Seuls, les médecins échapperont à ce contrôle indirect.

Il serait intéressant, comme le fait remarquer M. Allix, de compléter cette obligation de tenir une comptabilité par la présomption d'un minimum de bénéfices déduite du loyer ou d'autres signes extérieurs et susceptible de preuve contraire de la part de l'intéressé. Nous verrons, dans le chapitre suivant, jusqu'à quel point les signes extérieurs doivent être pris en considération pour le contrôle des déclarations.

Signalons une dernière disposition du projet de budget de 1925 (art. 10 et 11 anciens), qui modifie les modalités d'application des abattements à la base, effectués en matière d'impôts cédulaires sur les revenus, en ce qui concerne les contribuables qui disposent de revenus professionnels de sources différentes.

Deux cas sont envisagés :

« 1° Contribuable possédant des revenus constitués en partie par des bénéfices industriels et commerciaux et en partie par des bénéfices non commerciaux (courtier d'assurances qui est en même temps agent d'une compagnie déterminée). »

« 2° Contribuable dont les revenus professionnels sont constitués en partie par des traitements, salaires, pensions ou rentes viagères, et en partie par des bénéfices de professions non commerciales autres que des bénéfices de charges et offices (dessinateur qui est en même temps expert-géomètre). »

Les articles précités prévoient :

« 1° Que dans le premier cas l'ensemble des revenus dont dispose le contribuable est cotisé d'après les

règles en vigueur pour le calcul de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. »

« 2° Que dans le deuxième cas, l'ensemble des revenus est taxé d'après les règles applicables à l'impôt sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères. »

Tel est l'ensemble des mesures proposées au législateur pour améliorer l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales.* Nous ne saurions qu'approuver ces dispositions.

CHAPITRE V

LE CONTROLE DU REVENU GLOBAL

Les dispositions nouvelles que nous avons proposées, dans les chapitres précédents, permettraient aux contrôleurs d'évaluer le revenu global d'une manière assez précise. En particulier, la restriction considérable du forfait rendrait inutile l'article 13 (ancien) du projet de budget de 1925 qui supprimait sous certaines réserves la faculté accordée aux contribuables, en matière d'impôt général sur le revenu, d'évaluer ceux de leurs revenus qui sont soumis à un impôt cédulaire spécial d'après les règles fixées pour l'assiette de cet impôt cédulaire.

Nous traiterons simplement ici des dégrèvements, abattements et réductions pour charges de famille d'une part, du contrôle des déclarations d'après les signes extérieurs de l'autre; puis, nous ferons quelques suggestions en ce qui concerne la taxation d'office, les réclamations et la réorganisation de l'administration des contributions directes.

1° Nous avons proposé la suppression des dégrèvements à la base et des abattements pour charges de famille au titre des impôts cédulaires, en maintenant seulement les réductions actuellement en vigueur. Nous avons dit que cette mesure n'augmenterait pas beaucoup

le travail des contrôleurs en ce qui concerne l'assiette des impôts sur les revenus, mais par contre les plus values escomptées permettraient la suppression des anciennes contributions directes encore perçues au titre des départements et communes et le relèvement du minimum imposable au global de 7.000 à 12.000 francs, par exemple, pour un célibataire. Ces deux résultats allègeraient notablement la tâche des contrôleurs, et le premier nous assurerait enfin un ensemble rationnel d'impôts directs.

Les abattements et réductions pour charges de famille actuellement en vigueur pour l'impôt global seraient maintenus.

2° La taxation d'après les signes extérieurs, quand une déclaration est jugée insuffisante, a fait l'objet de l'article 14 (ancien) du projet de budget de 1925, qui dispose que :

« Tout contribuable qui, pour l'établissement de l'impôt général sur le revenu, déclare un revenu net inférieur à ses dépenses ostensibles est tenu, s'il en est requis par le contrôleur, de prouver l'exactitude de sa déclaration. Il en est de même si le revenu déclaré est inférieur à la valeur locative de sa ou de ses diverses résidences multipliée par un coefficient calculé conformément au barème annexé.

Faute de fournir, dans ces deux cas, les justifications nécessaires dans un délai de vingt jours à partir de la réception de l'avis par lequel elles lui sont demandées, le contribuable est taxé d'office dans les conditions prévues par l'article 19 de la loi du 15 juillet 1914, modifié par l'article 5 de la loi du 30 décembre 1916. »

M. Allix (1) approuve l'intention dont s'inspire le texte : « Une déclaration visiblement mensongère doit pouvoir trouver un correctif dans les signes extérieurs qui lui infligent un démenti. » Mais, ajoute l'auteur, « le moyen suggéré ne laisse pas que d'inspirer des craintes sérieuses. Il ne faudrait pas que la taxation d'office devînt la règle, à peine d'exposer les contribuables à toutes les fantaisies d'un contrôleur malveillant ou trop fiscal. »

Le coefficient à appliquer à la valeur locative devrait varier avec le nombre d'enfants ou de personnes à la charge du contribuable, il pourrait être réduit de moitié quand il s'agirait de déclarations souscrites par des veuves ou des gens âgés, habitant un immeuble qui leur appartient et dont les ressources ont été réduites par la dépréciation du franc.

Mais surtout, le contrôleur qui redresse une déclaration ne saurait être dispensé de faire la preuve du revenu déclaré qu'à la condition de faire usage d'indices et de coefficients parfaitement déterminés par un texte législatif. Les indices retenus seraient par exemple, outre la valeur locative, le nombre de domestiques, d'autos, etc. C'est sous cette seule réserve que la taxation d'office permettrait un contrôle efficace des revenus moyens sans mettre les contribuables à la merci du fisc et sans susciter des contestations insolubles, tant la preuve d'un revenu déterminé est difficile à établir aussi bien pour l'intéressé que pour le contrôleur. Ce mode de contrôle resterait parfaitement insuffisant pour les revenus supé-

(1) *Revue P. et P.*, du 10 novembre 1924, article cité.

rieurs à une somme comprise entre 100 et 500.000 francs suivant le train de vie des redevables.

3° Nous venons de faire allusion à la taxation d'office basée sur les signes extérieurs; la procédure du redressement est déjà prévue par la loi du 15 juillet 1914 (art. 17 modifié par l'article 5 de la loi du 30 décembre 1916) et par la loi du 31 juillet 1917 (article 35). Certains esprits (1) ont proposé d'en faire une large application, en particulier à la cédule des bénéfices des professions non commerciales. « Chaque partie fait valoir ses arguments devant le tribunal saisi du litige, la comptabilité fournie par le déclarant lui fournirait un moyen de défense. Le tribunal ayant apprécié les arguments invoqués par les parties, ayant demandé des éclaircissements, fixe lui-même la base de l'impôt. » L'auteur ajoute : « On arriverait à la taxation administrative sous le contrôle des tribunaux administratifs et c'est peut-être la vraie solution. »

Mais on doit envisager en même temps que le développement de cette pratique une garantie sérieuse pour le contribuable qui consisterait dans la suspension du paiement de la fraction de l'impôt qui correspond à la portion du revenu contesté, tant que la juridiction administrative régulièrement saisie ne se serait pas prononcée. La loi de finances de 1925 prévoit à cet effet une série de mesures dans ses articles 23 à 31.

On a proposé enfin (2) l'unification des pénalités et des juridictions en ce qui concerne le contentieux des impôts. « En cas de contestations, le litige serait déféré

(1) Borie, thèse citée, Paris, 1923.

(2) *La Semaine Fiscale*, ouvrage cité, pages 148 et 149.

à des tribunaux administratifs spéciaux (Conseils de préfecture réorganisés), composés de magistrats compétents, familiarisés avec les questions fiscales et dont les décisions seraient dotées de la force exécutoire des jugements. Ces tribunaux régionaux décideraient en premier et dernier ressort dans certains cas, les cas plus importants seraient susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat. » Cette suggestion mérite d'être retenue et l'on s'inspirerait, sans doute avec profit, des législations allemande et américaine, qui ont institué récemment des tribunaux spécialement affectés au contentieux fiscal.

4° Nous signalerons pour terminer l'intérêt que présenterait une réforme complète de notre administration financière. « Construite, il y a plus de cent ans, pour des budgets qui n'atteignaient pas le milliard, la vieille machine fiscale avait déjà bien de la peine à percevoir et à encaisser 5 milliards d'avant-guerre. Or, c'est avec le même personnel et les mêmes méthodes, que l'on va lui demander d'effectuer près de 34 milliards de recettes provenant en partie d'impôts nouveaux appliqués à des organes de la vie économique qu'elle n'avait pas encore touchés. » Certains esprits envisagent la fusion des contributions directes et de l'enregistrement; d'autres préfèrent une nouvelle répartition des attributions de ces deux administrations, afin de centraliser au profit de l'une d'elles tous les renseignements concernant la fortune ou les divers revenus des contribuables. On ne saurait se prononcer en toute connaissance de cause sans une étude très approfondie de la question que nous n'avons pas le loisir d'entreprendre ici.

(1) *La Semaine Fiscale*, ouvrage cité, page 141.

CONCLUSION

Nous avons, dans cette thèse, dénoncé les fraudes et les insuffisances relevées au titre des divers impôts sur les revenus; puis nous avons indiqué quelques mesures de répression, dont certaines sont très énergiques. Ce n'est pas avec le secret désir de confisquer peu à peu les grosses fortunes et d'abattre la société capitaliste, mais parce que nous considérons que cet ensemble d'impôts constitue le système d'imposition directe le plus juste et le plus rationnel que l'on puisse imaginer, eu égard à la constitution actuelle des fortunes et des revenus. Les impôts cédulaires sont simplement proportionnels aux revenus qu'ils atteignent; l'impôt global, avec son tarif progressif, frappe d'autant plus le contribuable qu'il profite davantage des bienfaits de la civilisation et du travail de ses semblables.

Mais il est une limite à la progressivité de l'impôt global. Si les mesures de contrôle que nous avons proposées, ou d'autres aussi radicales, assuraient une répression efficace des fraudes qui subsistent, il faudrait de toute nécessité réduire le tarif pour éviter une quasi confiscation des grosses fortunes et ne pas décourager les initiatives individuelles. L'avenir du pays serait en jeu, car rien ne saurait mieux assurer son développement

économique que l'esprit d'entreprise des particuliers, stipulé par l'appât de gains illimités.

L'application progressive des mesures exposées, l'abaissement corrélatif de l'impôt global, la solution rapide de toutes les contestations entre le fisc et les redevables assureraient une équitable répartition des charges et un rendement très satisfaisant des impôts sur les revenus.

VU : *Le Président,*
GERMAIN MARTIN.

VU : *Le Doyen,*
H. BERTHÉLÉMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

TABLE DES MATIERES

	Pages
Bibliographie	5
Introduction	7

PREMIÈRE PARTIE

Les fraudes et les insuffisances en matière d'impôts sur les revenus.

CHAPITRE I. — Les insuffisances en matière de revenus fonciers et de bénéfices agricoles	13
Section I. — Etude sommaire de la législation en vigueur	13
Section II. — Les insuffisances en matière de contribution foncière	17
Section III. — Les insuffisances en matière d'impôt sur les bénéfices agricoles	20
CHAPITRE II. — Les fraudes en matière de valeurs et capitaux mobiliers. L'évasion des capitaux	26
Section I. — La législation en vigueur, son interprétation par la jurisprudence et l'administration des finances	27

Sous-Section I. — Les charges pesant sur les valeurs mobilières	Pages 27
Sous-Section II. — Les divers produits des capitaux mobiliers astreints à la taxe	29
Section II. — Les dissimulations du revenu des valeurs mobilières	32
Sous-Section I. — Les fraudes	32
Sous-Section II. — Les artifices	34
Section III. — Les dissimulations des revenus des capitaux mobiliers investis en prêts hypothécaires ou chirographaires, en cautionnements, dépôts et reports	38
Section IV. — L'évasion des capitaux	41
Sous-Section I. — L'exportation des capitaux sous un régime de liberté	41
Sous-Section II. — La réglementation de l'exportation des capitaux	42
Sous-Section III. — Comment sont tournées les interdictions de la loi	44
CHAPITRE III. — Les fraudes et les insuffisances en matière d'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux	49
Section I. — Etude de la législation en vigueur ...	49
Section II. — L'interprétation de la législation en vigueur par le ministre des finances et les tribunaux administratifs	52

Section III. — Comment les sociétés anonymes peuvent dissimuler leurs bénéfices.....	Pages 56
Sous-Section I. — Etude critique de l'actif d'un bilan	61
Sous-Section II. — Etude critique du passif d'un bilan	69
Section IV. — Les insuffisances de taxation en ce qui concerne les bénéfices des commerçants et des industriels	72
CHAPITRE IV. — Les dissimulations en matière de traitements et salaires et de bénéfices des professions non commerciales	75
Section I. — Etude de la législation en vigueur	75
Sous-Section I. — L'impôt sur les traitements publics et privés, les indemnités et émoluments, les salaires, les pensions et les rentes viagères ..	75
Sous-Section II. — L'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales	78
Section II. — Les dissimulations en matière de traitements et salaires	79
Section III. — Les dissimulations de bénéfices par les titulaires de professions libérales	81
CHAPITRE V. — La répercussion sur l'impôt global des fraudes commises au titre des impôts cédulaires	84
Section I. — Etude sommaire de l'impôt global, quelques arrêts de jurisprudence	84

Section II. — Abattements et réductions en raison des charges de famille au titre des impôts cédu- laires et global	Pages 88
Section III. — Des répercussions sur l'impôt global des dissimulations et des insuffisances relevées au titres des différentes cédules	90
Section IV. — Les revenus des contribuables fran- çais, où en est la répression des fraudes fiscales	94
Sous-Section I. — Les revenus des contribuables français en 1922	94
Sous-Section II. — Les produits des impôts sur les revenus depuis 1916	95

DEUXIÈME PARTIE

La répression des insuffisances et des fraudes relevées au titre des impôts sur les revenus

CHAPITRE I. — Comment améliorer le rendement de l'impôt foncier et de l'impôt sur les bénéfices agricoles	101
Section I. — L'impôt foncier	101
Section II. — Les bénéfices de l'exploitation agri- cole	103
CHAPITRE II. — La répression des dissimulations en matière de revenus des valeurs et capitaux mobi- liers	108

Section I. — Comment connaître les revenus des valeurs mobilières encaissés par les contribuables	Pages 108
a) La nominalisation des titres, les titres transmissibles par endossement	109
b) Le bordereau de coupons	111
c) Le carnet de coupons	114
d) L'obligation du dépôt des titres et l'obligation de renseigner pour les banques	114
Section II. — Comment contrôler l'exportation et l'importation des capitaux	116
Section III. — Du choix d'un système de répression	120
Section IV. — De quelques mesures propres à atteindre certains revenus des capitaux mobiliers qui échappent actuellement à l'impôt	126
CHAPITRE III. — La répression des fraudes et des insuffisances en matière d'impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux	128
Section I. — Modification des règles d'établissement de l'impôt en ce qui concerne certaines catégories de redevables	128
Section II. — De quelques mesures de réglementation des inventaires et des bilans	131
CHAPITRE IV. — La répression des fraudes en matière de traitements et salaires et de bénéfices des professions non commerciales	134

Section I. — La perception à la source en matière de traitements et salaires	Pages 134
Section II. — Le contrôle des bénéfices des profes- sions non commerciales	141
CHAPITRE V. — Le contrôle du revenu global	145
Conclusion	151

PARIS. — SOCIÉTÉ MODERNE D'IMPRESSION ET D'ÉDITION. — 1042
